

Eugène LABORIE

L'Expropriation au profit des Entreprises privées d'Utilité publique

THÈSE

présentée en Décembre 1939

PRÉSIDENT : M. le Professeur GEORGES SCELLE

Thèse dispensée de la soutenance en exécution
des dispositions prises par M. le Ministre de la Défense Nationale
en faveur des Etudiants rappelés sous les drapeaux

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ECONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, PARIS (V°)
1940

**L'Expropriation au profit
des Entreprises privées
d'Utilité publique**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Eugène LABORIE

L'Expropriation au profit des Entreprises privées d'Utilité publique

THÈSE

présentée en Décembre 1939

PRÉSIDENT : M. le Professeur GEORGES SCELLE

Thèse dispensée de la soutenance en exécution
des dispositions prises par M. le Ministre de la Défense Nationale
en faveur des Etudiants rappelés sous les drapeaux

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ECONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, PARIS (V°)
1940

***La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.***



INTRODUCTION

Expropriation et entreprises privées sont deux idées qui, au premier abord, semblent inconciliables. Traditionnellement, l'expropriation nous apparaît comme un moyen d'action réservé à la puissance publique, comme un mode d'acquiescer dont seuls l'Etat ou les Collectivités publiques disposent pour des fins de bien public.

Il s'est créé cependant, à côté des services publics, tantôt nécessaires, tantôt seulement utiles, des entreprises qui, bien que gérées par des particuliers ou des Sociétés civiles ou commerciales et surtout dans le but de procurer des bénéfices à leurs propriétaires, ont répondu à des besoins sociaux et ont présenté avec évidence un tel intérêt général que le législateur a dû se préoccuper de leur constitution et de leur fonctionnement.

Deux solutions se présentaient :

Ou bien traiter ces entreprises comme des Etablissements privés ordinaires, qui devaient, pour se constituer, obtenir l'assentiment de tous les propriétaires intéressés ;

Ou bien les assimiler d'une façon plus ou moins complète aux services publics et les doter des moyens d'action qui appartiennent à ces derniers.

Le premier système, qui a été pratiqué au début, a révélé des inconvénients grandissant avec les progrès de la

technique ; et par une longue évolution, notre législation s'est de plus en plus orientée vers une assimilation des entreprises privées qui ont un caractère d'utilité publique, aux services publics proprement dits.

Parfois même des concessionnaires privés ont obtenu des facilités dont ne jouit pas l'Administration pour l'exécution des travaux publics, et qui présentent des avantages supérieurs au double point de vue de l'économie et de la rapidité.

Nous nous proposons d'étudier les droits d'expropriation et autres s'en rapprochant dont sont investies les entreprises privées reconnues d'utilité publique.

Après un aperçu historique sur l'expropriation et sa procédure, nous verrons comment le législateur a d'abord effectué directement de véritables expropriations en faveur de certaines de ces entreprises ;

Comment il leur a ensuite permis de les réaliser elles-mêmes.

Nous examinerons divers droits qualifiés Servitudes, accordés à ces entreprises, droits très voisins de l'expropriation et pouvant y suppléer dans la plupart des cas.

Nous rechercherons les conditions nécessaires pour que les concessionnaires puissent exproprier ou exercer les servitudes légales.

Nous essaierons de déterminer la situation juridique des biens ainsi expropriés ou grevés de servitudes.

Nous verrons enfin comment et par quelles juridictions sont fixées les indemnités dues aux propriétaires évincés, ainsi que celles dues pour réparation des dommages pouvant résulter de l'exécution des travaux de ces entreprises, du défaut d'entretien de ces travaux et de leur exploitation après achèvement.

CHAPITRE PREMIER

Aperçu historique sur l'expropriation et sa procédure

L'expropriation est le fait d'enlever à une personne, sans son consentement, et même malgré elle, un droit dont elle est légalement propriétaire. Mais traditionnellement le mot expropriation est réservé au cas où le droit à acquérir est un droit de propriété immobilière, et où l'opération se réalise au profit de l'Administration ou d'une personne agissant à sa place.

Nous ne nous occuperons donc pas de l'expropriation mobilière ou réquisition qui joue surtout en faveur de l'armée.

L'expropriation nous apparaît ainsi comme une vente d'immeubles imposée à un particulier par l'Administration.

Dès lors qu'il y a vente, il y a forcément prix ou indemnité en tenant lieu au profit du propriétaire évincé. S'il n'en était pas ainsi, il y aurait spoliation et non expropriation.

Si, par ailleurs, la vente est imposée catégoriquement à l'exproprié en ce sens qu'il ne peut s'y soustraire, il lui res-

te du moins le droit de discuter le prix ; et les lois sur l'expropriation se sont appliquées à lui réserver ce droit, à prescrire les formalités nécessaires pour en garantir le libre exercice et à prendre toutes les précautions utiles en vue de la fixation d'un prix conforme à l'équité.

Bien que l'exproprié reçoive une compensation en argent, l'expropriation reste une atteinte profonde à la propriété individuelle. Mais c'est là une disposition indispensable ; sans elle, aucun travail public d'une certaine envergure ne pourrait aboutir, entravé par l'indifférence des uns, ou même par la résistance des autres.

Aussi, dans toute société où la propriété individuelle a été reconnue et protégée, l'expropriation a dû exister par le fait même.

En droit romain, nous ne possédons aucune loi générale régissant l'expropriation, ce qui a permis à certains de prétendre que les Romains l'ignoraient.

Si nous ne possédons pas de loi d'ensemble sur ce sujet, nous connaissons par contre plusieurs lois qui ont réalisé des expropriations dans des cas particuliers.

La loi 50 « *de operibus publicis* » du Code Théodosien nous apprend que les particuliers durent délaisser leurs propriétés pour la construction des thermes d'Honorius ; le même texte nous indique qu'ils furent indemnisés en se voyant attribuer la jouissance d'un autre immeuble.

La loi 18 « *de operibus publicis* » du Code de Justinien permet aux propriétaires, expropriés pour construire les Tours de Constantinople, d'habiter ces Tours à charge de pourvoir à leur entretien.

Il résulte bien de ces textes que les Romains connaissaient l'expropriation, mais comme une mesure particulière et sans qu'il y eut de statut général de cette institution.

Chaque fois qu'il s'agissait d'exproprier, il fallait une loi spéciale.

Ce qui est non moins certain, c'est que l'exproprié avait droit à une indemnité qui lui était attribuée sous une forme ou sous une autre.

L'ancien Droit lui aussi a connu l'expropriation, que les anciens auteurs désignent sous le nom de Retrait d'utilité publique.

L'expression seule de retrait permet de se faire une idée assez exacte de ce qu'était alors l'expropriation.

Les alleux mis à part, toute terre était censée détenue à la suite d'une concession du Suzerain supérieur, le Roi. Au moment où l'utilité publique l'exigeait, le Roi, en vertu de son pouvoir souverain, reprenait le bien nécessaire à l'accomplissement des travaux projetés.

Comme à Rome, il n'existait pas de statut général de l'expropriation ; mais nous possédons de même un certain nombre de textes qui ont permis à ceux que nous appellerions aujourd'hui des concessionnaires de travaux publics de réaliser de véritables expropriations.

Un Edit de 1638, qui concède le canal de Briare aux sieurs Bouteroue et Guyon, leur permet de prendre les terrains nécessaires, mais à charge de rembourser les propriétaires à dire d'experts. Des Lettres Patentes du 30 septembre 1770 autorisent Zacharie à continuer le canal de Givors mais à condition d'indemniser préalablement les propriétaires.

C'est la première fois qu'est prévue la règle d'une indemnité *préalable* qui devait par la suite se retrouver dans toutes les lois sur l'expropriation.

Un Edit de février 1776 prescrit de dédommager les pro-

priétaires victimes de dépossession résultant du tracé des voies publiques.

Un autre Edit d'avril 1783 défend aux Ingénieurs de faire des tracés apparents sur le terrain avant un délai de six mois après le tracé ; et pendant ce délai les intéressés pouvaient faire leurs réclamations et les porter au Roi en son Conseil.

Ces deux Edits antérieurs à la Révolution ont une portée plus générale en matière d'expropriation, mais ils ont trait seulement à des cas spéciaux. Pour obtenir une réglementation d'ensemble il faut arriver au droit intermédiaire.

Le Législateur révolutionnaire avait sur la propriété des idées totalement différentes de celles admises sous l'ancien droit.

Il abandonna la conception de la propriété détenue à titre précaire d'un Suzerain et revint au principe du Droit Romain qui ignorait les distinctions alleux, censives, tenures, etc...

La Déclaration des Droits de l'Homme porte : « La propriété étant inviolable et sacrée, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique légalement constatée l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Il est à remarquer en passant que le terme propriété désigne surtout la propriété immobilière, seule valeur vraiment importante à cette époque et qu'il paraissait indispensable de protéger.

Les mêmes mots : Nécessité publique, ont été reproduits dans les Constitutions de 1791, de 1793 et de l'an III.

Cette formule a été avec intention remplacée dans le Code civil (article 545) par « Utilité publique ».

Les Chartes de 1814 et de 1830 ont ensuite employé l'ex-

pression : « Intérêt public ». Mais cette expression n'a pas été maintenue par la suite et aujourd'hui les termes du Code civil restent seuls liés à l'idée d'expropriation.

La Déclaration des Droits de l'Homme avait ainsi posé les principes qui devaient régir l'expropriation : Nécessité publique, constatation légale de cette nécessité et indemnité préalable. Mais dans la pratique rien n'avait été fait pour donner de sérieuses garanties aux expropriés.

Une loi du 28 pluviôse, an VIII, attribua compétence au Conseil de Préfecture pour fixer les indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou fouillés pour l'exécution des travaux publics. A cette époque, l'intervention du législateur n'était même pas nécessaire pour contraindre un propriétaire à céder son bien. C'était l'Administration qui déclarait l'utilité publique de l'occupation de la propriété privée. L'expropriation était ainsi entièrement administrative.

La loi du 8 mars 1810 a instauré pour la première fois un système complet et des mesures de protection en faveur des expropriés.

Les principes directeurs sont les suivants :

L'autorité judiciaire est la gardienne de la propriété privée ; aussi l'expropriation doit être prononcée par les Tribunaux judiciaires.

Elle ne doit être prononcée qu'autant qu'il y a utilité publique légalement reconnue.

L'Administration est seule compétente pour déclarer l'utilité publique ; la loi exige un décret impérial.

L'indemnité est fixée par le Tribunal, en principe préalablement à la dépossession, à moins de circonstances particulières.

Remarquons que la dérogation au paiement préalable

n'est pas grave, les intérêts au taux légal étant alloués au propriétaire non encore indemnisé.

Cette loi de 1810 fut abrogée et remplacée par celle du 7 juillet 1833 qui exigea une loi pour la déclaration d'utilité publique des grands travaux et introduisit le Jury pour la fixation de l'indemnité.

La loi du 3 mai 1841 ne vint pas apporter de modifications importantes à la loi du 7 juillet 1833. L'innovation principale se trouve dans la procédure prévue pour l'expropriation d'urgence.

Divers articles de cette loi ont été modifiés par celle du 6 novembre 1918 qui a, notamment, étendu le champ d'application de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Aujourd'hui enfin la matière est régie par le Décret-loi du 8 août 1935 complété par un autre décret-loi du 30 octobre 1935.

Ces deux décrets constituent le Code de l'expropriation et s'appliquent évidemment aux expropriations que nous aurons à étudier au regard des entreprises privées déclarées d'utilité publique.

Nous n'avons pas à entrer dans le détail de leurs dispositions.

Nous nous bornerons à leur sujet à quelques observations :

Les formalités d'expropriation sont sensiblement les mêmes que dans les lois précédentes.

Sur un point les décrets-lois sont presque revenus au système de la loi de 1810. Cette loi avait confié au Tribunal civil le soin de fixer l'indemnité en cas d'expropriation. Cette règle pleine de bon sens était l'application du principe général d'après lequel les Tribunaux judiciaires sont compé-

tents pour fixer l'indemnité due à un particulier en raison des dommages qu'il subit du fait d'autrui.

Ici le Tribunal qui semblait indiqué à première vue était le Conseil de Préfecture, en raison de sa compétence pour la réparation des dommages résultant des travaux publics. Le législateur de 1810 l'avait écarté avec raison. Le Conseil de Préfecture, en rapport constant avec l'Administration, présente pour les particuliers des garanties inférieures à celles présentées par l'autorité judiciaire, composée de magistrats inamovibles et complètement indépendants.

On avait reproché par la suite aux Tribunaux d'accorder des indemnités trop élevées ; c'est pourquoi la loi du 7 juillet 1833 avait confié l'évaluation des indemnités à un jury de propriétaires-contribuables, pensant que ces derniers seraient plus justes.

Comme propriétaires ils auraient intérêt à une évaluation suffisante pour ne pas créer de précédents contre eux-mêmes au cas où ils viendraient à être expropriés à leur tour ; comme contribuables ils n'accorderaient pas une indemnité trop forte, celle-ci étant à la charge des finances publiques.

Les espérances mises dans ce jury avaient été totalement démenties par les faits. Les jurés avaient jugé comme propriétaires, mais non comme contribuables ; et les indemnités accordées avaient atteint des chiffres sans proportion avec la valeur véritable.

Le Décret-loi du 8 août 1935 a remplacé le jury par une commission d'évaluation.

Cette commission arbitrale d'évaluation comprend : Un magistrat, président ; deux fonctionnaires, un notaire et un contribuable.

Tous ces membres sont désignés chaque année par le premier Président de la Cour d'Appel à l'exception d'un des

fonctionnaires qui est le directeur départemental des Domaines ou son délégué.

Il y a une commission arbitrale d'évaluation par département.

De plus, tandis que la décision du jury était souveraine au fond, et que seule l'ordonnance du magistrat directeur était susceptible du recours en Cassation pour violation de règle de forme, la décision au fond de la commission d'évaluation nouvellement constituée est susceptible d'appel devant le Tribunal civil.

La création de cette commission reste cependant une concession au système du jury.

Une autre modification réside dans la suppression du jugement d'expropriation prévu par l'article 14 de la loi du 3 mai 1841 et rendu par le Tribunal civil à la requête du Procureur de la République.

Ce jugement est remplacé par une ordonnance du Président du Tribunal rendue à la suite de la communication des pièces qui lui est faite par le Préfet. Simplification heureuse, une ordonnance occasionnant moins de frais qu'un jugement, pouvant être rendue plus rapidement, et présentant les mêmes garanties pour l'exproprié.

L'article 24 du Décret-loi soumet l'ordonnance d'expropriation aux mêmes recours et dans les mêmes délais que l'était l'ancien jugement d'expropriation : Recours en Cassation pour incompétence, excès de pouvoir ou vice de forme. Le pourvoi doit être formé par déclaration au Greffe dans les trois jours qui suivent la notification prévue à l'article 19 du décret et il est notifié dans la huitaine à la partie adverse. Le pourvoi est porté directement devant la Chambre Civile.

Les décrets-lois ont aussi modifié la procédure d'urgence.

Tandis que la loi de 1841 prévoyait des formalités assez compliquées, l'article 58 indique que l'urgence est déclarée par décret spécial et que les dispositions du titre 2 ne sont pas applicables.

La procédure est poursuivie conformément aux titres 3 et suivants : l'Administration est dispensée de faire procéder à une enquête, de faire des notifications individuelles aux intéressés et de réunir la commission prévue au titre II.

La procédure nouvelle, plus simple que l'ancienne, sauvegarde aussi bien les droits de l'exproprié et permet à l'Administration d'agir avec plus de rapidité.

Il faut remarquer toutefois que cette procédure d'urgence ne s'applique qu'aux terrains non bâtis, même attenant aux habitations, mais non clos de murs ou de clôtures équivalentes d'après les usages du pays.

Un autre décret du 30 octobre 1935 a organisé une procédure encore plus rapide lorsqu'il s'agit d'occupation temporaire et d'expropriation nécessaires aux travaux militaires.

Enfin un Décret-loi du 17 juin 1938 (J. O. du 29 juin 1938, Gaz. Pal. 6 juillet 1938) a assimilé les travaux d'aménagement hydraulique, de transmission ou de distribution d'énergie électrique aux travaux militaires, lorsqu'ils présentent au point de vue de la défense nationale un caractère d'urgence.

CHAPITRE II

Expropriation par la loi elle-même au profit de certaines entreprises privées

Nous avons vu que, jusqu'à la Révolution, le Suzerain seul avait le droit d'exproprier, ou plus exactement de reprendre une propriété à celui auquel il en avait concédé simplement la jouissance.

La Déclaration des Droits de l'Homme a solennellement proclamé le principe de la propriété individuelle, inviolable et sacrée et n'a en conséquence admis l'expropriation que pour cause de nécessité publique légalement constatée. Le droit d'exproprier ne pouvait dès lors être exercé qu'en vertu d'une loi et au profit de la Nation seule en vue des services publics indispensables.

Il ne fut en effet d'abord employé que pour les grands travaux, tels que les routes nationales, canaux, canalisation de rivières, bassins et docks.

Des travaux de moindre importance nécessaires pour l'exploitation des richesses nationales étaient laissées aux initiatives individuelles.

Il se constitua ainsi diverses entreprises privées qui répondaient à des besoins sociaux que l'Etat n'avait pas voulu ou n'avait pas pu satisfaire lui-même.

Certaines de ces entreprises se sont révélées d'un intérêt général si certain que le législateur a été amené à leur accorder une attention particulière et à les pourvoir des moyens nécessaires à leur création et à leur fonctionnement.

Après la Révolution, les circonstances posèrent sans tarder la question pour les mines.

Suivant quelques-unes de nos anciennes coutumes, les Seigneurs étaient propriétaires de « l'avoir en terre non extrayé » ; ils exploitaient ou faisaient exploiter les mines à leur profit comme ils l'entendaient.

La loi du 28 juillet 1791 avait ensuite déclaré les mines propriété nationale ; mais sur l'intervention énergique de Napoléon, celle du 21 avril 1810 revint à la conception Romaine et considéra les mines comme une dépendance du sol.

Or, le propriétaire n'était pas toujours capable de l'exploiter lui-même. On pouvait craindre de sa part un manque de ressources ou de connaissances nécessaires, ou simplement de la négligence, même de l'inertie ou de l'obstruction systématique.

Cependant l'intérêt de la Nation exigeait une exploitation dans les meilleures conditions possibles pour que le pays ne vienne pas à manquer des métaux ou autres substances indispensables à son existence, à sa défense, à ses besoins industriels ou commerciaux.

Aussi la loi du 21 avril 1810 décida-t-elle qu'une mine ne pourrait être exploitée qu'en vertu d'un acte de concession délibéré en conseil d'Etat et après contrôle des moyens et des capacités du pétitionnaire.

Le concessionnaire exploita dès lors pour son propre

compte et à son profit, à charge de diverses redevances à verser à l'Etat et aux propriétaires du sol. La propriété perpétuelle de la mine lui était assurée et constituait un immeuble indépendant du sol.

(La loi du 9 septembre 1919 a réduit les concessions à une durée maxima de 99 ans, délai après lequel elles doivent faire retour gratuitement à l'Etat.)

Ainsi naissait la première entreprise privée fonctionnant dans un intérêt public légalement reconnu, et au profit de laquelle une expropriation au moins partielle, avait été effectuée directement par le législateur.

Quelques observations s'imposent :

1° Ici, c'est la loi elle-même et non le concessionnaire qui a procédé à l'expropriation du sous sol. La Nation a pris ce qui était reconnu d'une utilité, même d'une nécessité publique ; cela était à l'abri de toute critique en droit pur.

2° Le propriétaire du sol est indemnisé par une redevance annuelle fixée par le gouvernement dans l'acte même de concession et non par une indemnité préalable, contrairement au Code civil.

Cette atteinte au principe ne présente cependant pas d'inconvénients sérieux et on doit penser qu'elle a été dictée par l'intérêt des deux parties.

Il n'est guère possible de savoir d'avance quels seront les revenus même approximatifs de l'exploitation. La fixation d'une indemnité préalable et définitive aurait été soumise à des évaluations assez fantaisistes et en tous cas passablement aléatoires.

Au surplus, si le propriétaire du sol ne reçoit pas effectivement et au préalable des espèces, il lui est remis un titre de créance garantissant son paiement et pouvant donc être considéré comme un véritable paiement. La redevance étant

proportionnée aux bénéfices de l'exploitation, la solution du législateur se montre d'une parfaite équité.

3° Le superficiaire n'est pas entièrement dépossédé immobilièrement. La couche supérieure du sol reste à sa disposition ; il peut la cultiver et en retirer les produits dans toute la mesure que permet l'exploitation de la mine, le concessionnaire ne devant rien faire qui puisse mettre obstacle, sans nécessité, à ses actes de jouissance.

Au surplus, la redevance est due plus au sol qu'à son propriétaire ; elle conserve le caractère immobilier, reste grevée des hypothèques qui frappaient précédemment le fonds et peut encore être hypothéquée ; elle suit de plein droit le fonds en cas d'aliénation. Le bénéficiaire a toutefois la faculté de céder séparément son droit à la redevance tout en conservant la propriété de la surface ; mais alors ce droit devient mobilier.

4° Notons enfin que cette loi de 1810 n'accordait pas encore au concessionnaire le droit d'exproprier ; il a fallu pour cela arriver à la loi du 27 juillet 1880 que nous retrouverons au chapitre suivant.

Pendant la première moitié du XIX^e siècle, les exploitations minières furent le seul exemple d'entreprises privées reconnues d'utilité publique.

Le 14 juillet 1856 intervint la loi sur les sources d'eaux minérales. Ces eaux viennent du sous-sol et contiennent dans leur composition chimique des substances qui exercent sur la santé de l'homme une action utilisée en médecine.

Il y a entre elles et les produits des mines, au point de vue juridique, une analogie remarquable ; aussi peut-on s'étonner que la loi de 1810 ne leur ait pas été immédiatement appliquée.

Elles étaient exploitées par les propriétaires eux-mêmes ou

leurs fermiers en vertu de simples autorisations gouvernementales, prescrites surtout pour la sauvegarde de la santé publique, par arrêt du Conseil du 5 mai 1781, puis par arrêté du 22 floréal an VII et enfin par ordonnance royale du 18 juin 1823 ; et il est vraisemblable que ces entreprises fonctionnaient normalement et ne donnaient lieu à aucune critique sérieuse.

Aussi la loi de 1856 n'eut-elle pas pour but essentiel, comme pour les mines, d'assurer leur exploitation, mais plutôt d'assurer leur conservation qui pouvait être menacée par des fouilles inconsidérées dans leur voisinage. Les voies avaient été préparées, avec quelque timidité, par un décret du gouvernement provisoire en date du 8 mars 1848.

La loi de 1856 accorda aux propriétaires des sources existantes et déclarées d'intérêt public certains privilèges, notamment d'occupation de terrains, établit un périmètre de protection et imposa aux fonds situés dans ce périmètre des obligations et des interdictions, qualifiées de servitudes, mais qui n'en constituent pas moins, dans la réalité des faits, une véritable expropriation.

La propriété est définie par MM. Colin et Capitant : « Le pouvoir d'user d'une chose et d'en tirer toute l'utilité qu'elle est susceptible de procurer d'une façon exclusive et perpétuelle » ; et d'autre part, aux termes de l'article 552 du code civil, la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous.

La servitude est définie par les mêmes auteurs « une charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire ». Il en résulte pour le fonds servant une diminution évidente de valeur.

Aussi les servitudes ne sont-elles créées, en principe, que par un accord du propriétaire du fonds dominant avec celui

du fonds servant, conformément à l'article 686 du Code Civil. Il va sans dire que, sauf le cas de donation, le fonds servant reçoit comme contre partie une indemnité sous une forme quelconque.

Elles peuvent dans certaines conditions être créées par l'effet de la prescription, mais alors le propriétaire du fonds servant ne peut s'en prendre qu'à sa propre négligence s'il a perdu l'indemnité à laquelle il avait légitimement droit.

En définitive, la création d'une servitude constitue un démembrement plus ou moins important de la propriété.

Or, suivant les principes admis en droit, la propriété individuelle est inviolable et nul ne peut être dépossédé sans indemnité préalable (art. 545 du Code Civil).

Cela s'entend évidemment aussi bien de chaque partie ou de chaque élément que de l'ensemble. Que l'on prenne donc si peu que ce soit de la propriété ou de l'un de ses attributs essentiels, il y a manifestement expropriation, d'où droit à l'indemnité.

Cependant la loi de 1856 interdit de faire aucun sondage, aucun travail souterrain dans le périmètre de protection d'une source d'eau minérale déclarée d'intérêt public, sans autorisation préalable.

Les propriétaires d'immeubles sis dans ce périmètre, autres que le propriétaire de la source, sont donc dépouillés de la libre disposition du sous-sol, qui constituait l'un des éléments de leur propriété, et qui leur était formellement attribué par l'article 552 du Code Civil et reconnu par l'unanimité de la doctrine et de la jurisprudence, notamment par arrêt de la Cour de Cassation du 13 Avril 1844 (S. 44. I. 664).

Que le législateur, dans le titre de la loi, ait qualifié de servitude cette interdiction d'user d'un droit légal, le mot importe peu ; la réalité reste qu'il a bel et bien procédé à

une expropriation partielle des immeubles sis dans le périmètre de protection.

Fait plus grave, cette expropriation a été effectuée sans la moindre indemnité.

Lors de la discussion, M. Lelut, rapporteur, a expressément reconnu qu'il s'agissait bien d'une dépossession, donc expropriation, et non d'établissement de servitudes ; et il s'est ensuite efforcé de justifier l'absence d'indemnité.

Il a allégué d'abord qu'il n'était pas possible d'assimiler des eaux minérales à des produits miniers, parce que l'on n'arriverait pas à calculer, même approximativement, la puissance des sources minérales, afférentes ou non à la source primitive, qui pourraient être découvertes dans les terrains du périmètre.

Qu'une évaluation soit difficile, nous l'admettons. Mais, en droit, ce n'est pas une raison suffisante pour enlever à quelqu'un l'exercice chez lui d'un droit, sous le prétexte qu'un autre a déjà exercé ce même droit ailleurs ni pour priver un propriétaire de partie de son bien dans le but d'assurer à un autre la conservation du sien.

En fait, la loi de 1856 a créé un véritable monopole au profit des propriétaires des sources alors existantes et a donc augmenté sérieusement la valeur de ces sources ; d'où enrichissement sans cause à leur profit et appauvrissement injuste des propriétaires voisins.

Si l'on fixe un périmètre, il faut bien penser que ce n'est pas à la légère et qu'il a été reconnu par des moyens techniques que les héritages qui y sont compris doivent ou peuvent contenir des eaux minérales.

Il y a donc un ensemble de propriétaires qui sont lésés.

S'il est si difficile d'évaluer l'indemnité devant revenir à chacun, il le serait moins d'évaluer le total. On aurait pu

sûrement constituer un fonds commun destiné à des travaux d'intérêt commun, par exemple d'adduction d'eau potable, plus nécessaire encore que l'eau minérale, et dont les habitants du périmètre peuvent se trouver plus ou moins privés par l'effet même de l'interdiction qui leur est faite d'effectuer chez eux des fouilles pour quelque cause que ce soit. Les sections de communes ont bien des propriétés et des ressources qui leur sont propres et en trouvent facilement un emploi fort judicieux.

En tout cas, il était possible, et cela seul importe, de compenser par une redevance tréfoncière, sinon individuelle tout au moins globale, une expropriation que la stricte justice ne permet en aucun cas de laisser opérer sans indemnité.

Le rapporteur de la loi a allégué en outre que les propriétaires enclos dans le périmètre étaient indemnisés par le fait que leurs immeubles prenaient une plus value en raison de leur proximité des villes d'eaux. On peut l'admettre pour ceux dont les héritages sont assez proches. Ils ne manqueront d'ailleurs pas de répondre avec raison que cette plus value serait bien plus importante encore s'il ne leur avait pas été enlevé le droit de fouille légalement inclus dans leur titre de propriété.

Quant à ceux dont les héritages sont quelque peu éloignés, car le périmètre est parfois très étendu et englobe plusieurs communes, il est bien évident qu'ils ne sauraient profiter d'aucune plus value, tout en supportant la même dépossession. Pour eux, le raisonnement ne tient donc pas ; il restent toujours perdants.

Les articles 4, 5 et 10 de la loi de 1856, sont allés encore plus loin.

Lorsque des travaux ont été entrepris à la suite d'une au-

torisation régulière, et même en dehors du périmètre, le Préfet peut, sur la demande du propriétaire de la source, ordonner tantôt leur suppression, tantôt leur suspension provisoire s'il apparaît qu'ils ont déjà nui ou qu'ils peuvent nuire à la source.

Dans ce cas, une indemnité est due. Mais quelle est-elle ?

Simplement du montant des pertes matérielles qu'a éprouvées le propriétaire du terrain et du prix des travaux devenus inutiles, augmenté de la somme nécessaire pour le rétablissement des lieux dans leur état primitif.

Ainsi il n'est même pas tenu compte des études, recherches, voyages, démarches qu'il a pu faire et qu'il était en droit absolu de faire puisqu'il en avait reçu l'autorisation expresse ou qu'il agissait dans un immeuble affranchi des interdictions grevant le périmètre.

Illustrons ces dispositions par un exemple :

Une commune sise hors du périmètre manque d'eau potable. Elle fait sur son territoire, en un ou plusieurs endroits, des fouilles qui restent sans résultat. Bien entendu le propriétaire de la source minérale ne bouge pas.

Mais la commune entreprend une nouvelle fouille bien plus loin encore du périmètre ; et il apparaît des troubles dans la source minérale. Alors l'exploitant de la source minérale n'attendra plus pour mettre en mouvement l'autorité préfectorale. Les travaux seront arrêtés, le périmètre étendu et la nouvelle fouille comblée.

Fort bien pour l'eau minérale. Mais que touchera la Commune ? Uniquement les frais de la dernière fouille et de la remise en état du terrain. Quant aux fouilles précédentes, la Commune les gardera pour compte puisqu'elles n'ont pas troublé l'eau minérale et que le propriétaire de la source

n'en a demandé ni la suspension ni la suppression. Le résultat est d'une iniquité assez révoltante.

Il faut noter aussi que si l'article 545 du Code Civil ne permet l'expropriation qu'en cas d'utilité publique, il suffit ici d'un intérêt public. Le rapporteur n'a pas manqué du reste de le signaler, en ajoutant que, quel que soit l'intérêt des sources d'eaux minérales, elles ne pouvaient être mises « sur la même ligne que ces sortes d'utilité publique en vue desquelles a été faite la loi d'expropriation du 3 mai 1841 ».

On doit d'ailleurs se demander si cette loi de 1856 s'imposait, si elle n'est pas susceptible d'être plus néfaste qu'utile et si même elle ne l'a pas été.

Il est assez vraisemblable qu'elle ait été proposée sur l'instigation des propriétaires de sources qui tenaient à s'assurer la perpétuité des avantages et bénéfices qu'ils en retireraient.

Le but, au moins apparent de la loi, avait en vue l'intérêt public et trouvait sa justification dans l'affirmation de cet intérêt. Mais voyons les choses d'un peu plus près et prenons des exemples. :

Vichy et Vittel, pour ne citer que ces deux villes d'eaux, exploitent chacune plusieurs sources dont les effets, au point de vue thérapeutique, sont assez différents ou se complètent. Un médecin ne prescrira pas simplement à un malade de prendre de l'eau de Vichy ou de Vittel, mais au contraire, précisera bien, suivant les cas, de prendre de l'eau de telle source et non de telle autre.

Or, supposons qu'en 1856, une seule source, celle même la moins importante au point de vue intérêt général, ait été découverte dans chacune de ces deux villes. Les autres sources seraient restées définitivement ignorées, donc perdues pour tout le monde.

Est-ce cela que pouvait vouloir le législateur ? C'est pourtant le résultat fatal auquel il a abouti.

En effet, d'une part, les héritages sis dans le périmètre ne peuvent être sondés et fouillés par les propriétaires sans autorisation ; et en fait, autant vaut dire que les travaux qui pourraient être projetés ne seront jamais autorisés car les prétextes ne manqueront pas pour faire admettre qu'ils causeraient ou pourraient causer la perte des sources déjà captées.

Et d'autre part, les propriétaires des sources sont bien autorisés à faire des travaux même sur les terrains d'autrui, mais seulement pour le captage et l'aménagement de leurs sources et non pour en découvrir d'autres. Le rapporteur de la loi l'a fort bien fait remarquer et le texte de l'article 8 le précise.

Nul ne peut affirmer que le périmètre de protection ne contient pas de sources différentes qui seraient encore plus utiles que celles actuellement connues ; elles constitueraient un trésor que la loi interdit de rechercher et qui restera perdu s'il ne vient de lui-même jaillir ou se manifester en surface par suite d'un événement quelconque.

Au surplus, le sous-sol ne contient pas que des eaux minérales, mais aussi d'autres liquides comme le pétrole, des corps et des métaux tout autant sinon plus indispensables ou utiles. On peut ainsi penser, et cela est assez vraisemblable, que l'établissement du périmètre, s'il a favorisé les propriétaires des sources, a pu causer à la collectivité elle-même des pertes plus importantes que les avantages procurés par ces sources. Il semble qu'il n'est pas d'une sagesse extrême pour une nation de renoncer à chercher d'autres richesses sous le prétexte qu'elle en a déjà quelques-unes.

La crainte de disparition des sources par suite de nou-

veaux travaux dans un périmètre déterminé, parfois étendu à plusieurs communes voisines, n'est d'ailleurs pas aussi redoutable qu'on a bien voulu le dire.

Il est admissible que leur point de jaillissement puisse être changé, mais leur suppression ne l'est guère. Il y aurait donc simplement déplacement et non perte pour la collectivité dont l'intérêt doit seul être pris en considération.

Les faits eux-mêmes l'ont bien démontré puisqu'on a pu découvrir et capter de très nombreuses autres sources (il y en a actuellement au moins douze exploitées à Vichy et quatre à Vittel) sans nuire aux précédentes, et que même les nouvelles sources se sont révélées assez différentes des premières par leur composition quoique captées dans un très proche voisinage. Et rien ne permet de dire que les meilleures ne restent pas encore à trouver, risquent donc fort de ne jamais l'être.

Quoi qu'il en soit, on constate entre la législation sur les mines et celles sur les eaux minérales une inégalité assez choquante. Dans les deux cas il y a expropriation plus ou moins grave du sous-sol ; mais les concessionnaires de mines indemnisent tous les propriétaires inclus dans leur périmètre, en leur versant une indemnité tréfoncière alors même que les travaux ne soient pas poussés sous tous leurs terrains ; tandis que les propriétaires ou concessionnaires d'eaux minérales, dont les bénéfices ne sont pourtant pas moindres, profitent de l'expropriation contre tous sans rien payer à personne.

Il y a là assurément une atteinte grave aux principes du Code Civil, du droit pur et de la simple équité.

CHAPITRE III

Expropriation par les entreprises privées elles-mêmes et expropriations spéciales d'urgence.

Nous avons vu que pour permettre ou assurer l'exploitation des mines et des sources d'eaux minérales, c'était le législateur qui avait prononcé directement l'expropriation au moins partielle du sous-sol.

Nous allons voir se produire une évolution essentielle.

I. MINES.

Les progrès de la science, la construction des chemins de fer, l'ouverture de canaux, l'emploi des moteurs à vapeur, l'augmentation de la population, l'accroissement de la production et de la consommation firent sentir l'insuffisance des mesures prises par la loi de 1810 sur les mines.

Sa révision avait été demandée depuis longtemps ; des puissances étrangères, notamment la Belgique, l'Autriche, la Prusse et la Saxe nous avaient déjà précédés dans cette voie et une enquête parlementaire faite en 1873 et 1874 en avait établi l'utilité.

Il est manifeste que le choix de l'emplacement d'une exploitation minière n'est pas laissé à la volonté de l'industriel comme l'emplacement d'une usine. Il faut donc pouvoir y accéder et pouvoir en sortir les matières extraites : d'où nécessité de créer des voies de communication suffisantes, les chemins existant ne l'étant pas le plus souvent et surtout étant devenus trop onéreux par rapport aux moyens nouveaux créés par le progrès.

De plus, l'exploitant peut se trouver obligé d'ouvrir, au-delà des terrains concédés, divers travaux dits de secours, indispensables pour une exploitation normale et que la jurisprudence lui interdisait en général, en appliquant strictement la loi de 1810.

C'est pour satisfaire à ces besoins qu'est intervenue la loi du 27 juillet 1880 dont l'article 44 dispose :

« Un décret rendu en Conseil d'Etat peut déclarer d'utilité publique les canaux et les chemins de fer, modifiant le relief du sol, à exécuter dans l'intérieur du périmètre, ainsi que les canaux, les chemins de fer, les routes nécessaires à la mine et les travaux de secours tels que puits ou galeries destinés à faciliter l'aérage et l'écoulement des eaux, à exécuter en dehors du périmètre. Les voies de communication créées en dehors du périmètre pourront être affectées à l'usage du public, dans les conditions établies par le cahier des charges.

Dans le cas prévu par le présent article, les dispositions de la loi du 3 mai 1841 relatives à la dépossession des terrains et aux règlements des indemnités seront appliquées ».

(La loi du 3 mai 1841 est remplacée aujourd'hui par le décret-loi du 8 août 1935 complété par celui du 30 octobre 1935).

L'exploitant minier obtient ainsi le droit d'exproprier le superficiaire pour l'exécution des travaux qui lui sont néces-

saires à charge par lui de se conformer à la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et de régler les indemnités prévues par cette loi.

Il convient d'observer que la mine étant alors à titre perpétuel la propriété du concessionnaire, les terrains expropriés entraient aussi à titre perpétuel dans cette propriété.

Il ne faut donc pas confondre les travaux ainsi exécutés avec des travaux publics qui sont, par leur nature même, propriété de l'Etat ou des collectivités publiques.

Aujourd'hui les concessions minières n'étant plus que temporaires, il semble que tous les travaux afférents aux mines pourraient être classés comme travaux publics et les exploitants considérés comme des concessionnaires de ces travaux. Mais alors l'Etat prendrait la charge d'exproprier lui-même au lieu de se borner à autoriser l'expropriation.

La solution du législateur de 1880 reste assurément préférable au point de vue pratique et, comme l'a fait remarquer le rapporteur, l'obligation de se conformer à toutes les formalités prescrites par la loi de 1841, avant d'obtenir un décret d'utilité publique, est un frein aux demandes peu sérieuses de certains exploitants et une garantie pour les propriétaires superficiaires.

En plus du droit d'exproprier, accordé expressément au concessionnaire minier après déclaration d'utilité publique, la même loi lui concède, au moins pour les terrains compris dans le périmètre, des autorisations qui peuvent lui permettre d'arriver au même résultat par un moyen détourné et dans des conditions encore plus avantageuses.

En effet, aux termes de l'article 43 § 1 : « Le concessionnaire peut être autorisé, par arrêté préfectoral, pris après que les propriétaires auront été mis à même de présenter leurs observations, à occuper, dans le périmètre de sa con-

cession, les terrains nécessaires à l'exploitation de sa mine, à la préparation métallique des minerais et au lavage des combustibles, à l'établissement des routes ou à celui des chemins de fer ne modifiant pas le relief du sol ».

Si les travaux ne sont que passagers et si le sol peut être rendu à la culture au bout d'un an, l'indemnité est fixée au double du produit net du terrain endommagé.

Si les travaux privent le propriétaire de sa jouissance pendant plus d'un an ou si les terrains ne sont plus propres à la culture, ce propriétaire peut exiger l'acquisition du sol, et cela dans toute son étendue lorsque la dégradation porte sur une trop grande partie de la surface. En ce cas, le terrain sera toujours estimé au double de la valeur qu'il avait avant l'occupation et les contestations relatives à cette indemnité seront réglées par les tribunaux civils.

Ainsi donc, dans l'intérieur du périmètre et pour les travaux spécifiés, le concessionnaire pourra se borner et se bornera évidemment à solliciter l'arrêté préfectoral l'autorisant à occuper, alors même qu'il sache par avance que ces travaux entraîneront une dépossession définitive, totale ou partielle, du superficiaire.

Le résultat sera le même que s'il y avait eu expropriation, mais avec de sérieux avantages pour le concessionnaire.

En effet : 1°) il se sera dispensé des formalités longues et coûteuses prescrites par la loi de 1841 ;

2°) Il n'aura à payer, si le superficiaire n'exige pas l'acquisition du sol, qu'une indemnité annuelle peut-être infime par rapport au supplément de bénéfices ou aux économies résultant de son occupation et de ses travaux ;

3°) Ce n'est pas lui mais le superficiaire qui aura à agir s'il veut exiger l'acquisition du sol et, en cas de discus-

sion, à prendre le rôle et les charges du demandeur en justice ;

Et 4°) Le paiement de l'indemnité d'expropriation, représentée par le prix, n'aura pas été préalable et pourra même être retardé longtemps après la dépossession réelle.

Ces prescriptions paraissent bien avoir été dictées par un intérêt social indiscutable ; il n'en résulte pas moins une atteinte aux principes mis à la base de l'expropriation.

II. ENERGIE ELECTRIQUE.

A la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle les progrès immenses réalisés dans toutes les applications de l'électricité et la mise facile de cette nouvelle énergie à la disposition tant des collectivités que des particuliers ne pouvaient pas manquer de faire reconnaître aux entreprises créées pour la distribuer un intérêt tout aussi grand que celui des entreprises minières.

Au début les distributions de l'électricité, soit comme source d'énergie industrielle ou force motrice, soit comme moyen d'éclairage public ou privé, furent laissées complètement à l'initiative des particuliers.

Lorsque le législateur s'en occupa pour la première fois, ce ne fut pas, comme on pourrait le penser, pour favoriser exceptionnellement ces entreprises, mais bien pour protéger contre elles ses lignes télégraphiques et téléphoniques. Un décret du 15 mai 1888, puis une loi du 25 juin 1895 imposèrent en effet des conditions, des distances et des précautions uniquement dans l'intérêt de l'administration des P.T.T., mais restèrent muets sur les rapports entre les distributeurs, les usagers et les tiers.

Les entrepreneurs devaient conformément au code civil, acquérir à l'amiable les propriétés nécessaires pour l'instal-

lation de leurs usines et des droits de support ou de passage pour leurs lignes. Cela n'allait pas sans de sérieuses difficultés.

Le nombre des propriétés à traverser, les exigences exorbitantes de certains intéressés, la spéculation, les craintes plus ou moins illusoires, par exemple de la chute plus fréquente de la foudre, constituaient souvent des obstacles insurmontables ; de telle sorte que, même avec des moyens financiers très importants, il devenait impossible de réaliser une entreprise de quelque étendue.

Sous la pression de la nécessité intervint la loi du 15 juin 1906 qui classa les distributions d'énergie électrique en cinq catégories :

Celles n'empruntant aucune voie publique et ne passant pas à moins de dix mètres d'une ligne télégraphique ou téléphonique ; elles jouissent d'une liberté absolue : Celles n'empruntant aucune voie publique, mais passant à moins de dix mètres d'une ligne télégraphique ou téléphonique : elles sont soumises à autorisation préfectorale en conformité de l'avis émis par l'administration des postes et télégraphes.

Celles empruntant des voies publiques sur tout ou partie de leur parcours, mais sans concession ; elles sont soumises à des permissions de voirie délivrées par le Préfet ou par le Maire et ne font pas obstacle à ce qu'il soit accordé sur les mêmes voies des permissions concurrentes ; elles sont donc dans une situation assez précaire ;

Celles fonctionnant en vertu d'une concession simple accordée par une commune, un syndicat de communes ou l'Etat, pour une durée déterminée, avec cahier des charges et tarifs maximum ;

Enfin celles fonctionnant sous le régime des concessions

déclarées d'utilité publique ; ce sont les seules dont nous ayons à nous occuper ici de façon spéciale.

Nous aurons cependant un mot à dire au sujet des concessions simples dans le chapitre IV relatif à diverses servitudes.

La concession peut être accordée par l'Etat, par les Départements et par les Communes ou syndicats de communes.

La déclaration d'utilité publique est prononcée après enquête, par décret délibéré en Conseil d'Etat ; l'acte de concession ne devient définitif qu'après avoir été approuvé par ce décret.

Aux termes de l'article 12 de la loi du 15 juin 1906, « La déclaration d'utilité publique investit le concessionnaire, pour l'exécution des travaux dépendant de la concession, de tous les droits que les lois et règlements confèrent à l'administration en matière de travaux publics. Le concessionnaire demeure en même temps soumis à toutes les obligations qui dérivent, pour l'administration, de ces lois et règlements. S'il y a lieu à expropriation, il y est procédé conformément à la loi du 3 mai 1841 au nom de l'autorité concédante et aux frais du concessionnaire... »

Nous avons ici, de toute évidence, une loi exigée par la nécessité publique et respectant les droits de la propriété privée.

Ses dispositions sont parfaitement conformes aux principes du droit et de l'équité.

En dehors de ce droit formel de recourir à l'expropriation, la même loi de 1906 a créé, au profit des distributions d'énergie électrique, divers droits qualifiés servitudes qui feront l'objet du chapitre IV.

III. ENERGIE HYDRAULIQUE

Lors de la discussion de la loi sur les entreprises de distribution d'énergie électrique le rapporteur, M. Chautemps, signalait que la question des chutes d'eaux avait fait déjà l'objet de nombreux travaux parlementaires et était encore à l'étude.

Le législateur alla au plus pressé ; mais il était évident que la loi de 1906 en appelait fatalement une autre.

En effet, l'énergie électrique est produite soit par des usines thermiques, soit par l'utilisation des chutes d'eaux.

L'utilisation des chutes d'eaux est à tous égards préférable parce que moins onéreuse comme entretien ou comme frais d'exploitation et surtout parce que son rendement peut être poussé jusqu'à une puissance pour ainsi dire illimitée avec des dépenses proportionnellement très réduites.

Evidemment la nature ne présente que rarement des chutes suffisantes, notamment par leur hauteur, pour permettre des installations produisant une énergie considérable. L'homme a dû aménager les cours d'eau, établir des canaux de dérivation pour élever le niveau de chute, constituer des barrages et des bassins de réserve, etc.

Or, suivant le Code Civil, celui qui voulait créer une usine hydraulique devait acquérir la propriété des deux rives et de tous les terrains susceptibles d'être inondés par son barrage ou nécessaires à ses travaux de canalisation et autres. Il se trouvait en présence des mêmes difficultés que nous avons déjà signalées pour le distributeur d'énergie électrique.

Sa situation devint même plus mauvaise car les « barreaux de chutes » se livrèrent contre lui à des spéculations plus ou moins scandaleuses.

Dans de telles conditions l'industrie électrique était atteinte à sa source même.

Au surplus, un puissant intérêt national était en jeu. La France, déjà pauvre en houille avant la guerre de 1914, avait été encore appauvrie du fait de la destruction systématique des mines du Nord par l'ennemi ; et le monde entier se trouvait en face d'une crise du charbon. Ce n'était plus, peut-on dire, une utilité, mais une nécessité publique que de recourir à la houille blanche dont la puissance est sans limite et dont l'énergie peut être aisément transportée sur toute l'étendue du territoire (exposé des motifs).

La loi du 16 octobre 1919 apporta la solution nécessaire, promise depuis 1906.

Elle concéda l'énergie hydraulique :

1° Aux entreprises qui ont pour objet la fourniture à des services publics de l'Etat, des départements, des communes, et des établissements publics ou à des associations syndicales autorisées, et dont la puissance maximum excède 150 kilowatts.

2° Aux entreprises dont la puissance maximum excède 500 kilowatts, quel que soit leur objet principal.

Et l'article 5 dispose : « Lorsque l'aménagement de l'entreprise nécessite l'occupation définitive de propriétés privées, dans des cas autres que ceux prévus par l'article 4, (cet article 4 crée les servitudes que nous examinerons au chapitre suivant), l'utilité publique de l'entreprise peut, si l'intérêt économique de la nation le justifie, être déclarée par l'acte qui approuve la concession. Toutefois, lorsque la déclaration d'utilité publique n'est reconnue nécessaire que pour certains travaux et postérieurement à l'approbation de l'acte de concession, il est statué par décret en Conseil d'Etat.

Lorsque l'utilité publique a été déclarée, s'il y a lieu à ex-

propriation, il est procédé conformément à la loi du 3 mai 1841.... »

Les conditions d'application de cette loi ont été précisées par un règlement l'administration publique du 20 janvier 1923, sur lequel nous aurons à revenir au chapitre VI.

Nous remarquons qu'ici, la concession déclarée d'utilité publique emporte pour le concessionnaire le droit, non seulement de s'emparer par l'expropriation de tous les terrains qui lui sont nécessaires, mais aussi et surtout le droit de disposer des eaux existant dans le périmètre fixé par l'autorité administrative, sous les restrictions toutefois que cette autorité peut imposer pour la satisfaction notamment des besoins de l'agriculture.

Est-ce à dire que l'indemnité d'expropriation comprendra la valeur de l'eau elle-même ? assurément non, sauf de très rares exceptions.

En effet, seules les eaux de source sont susceptibles de propriété privée. Le propriétaire qui a une source dans son fonds peut toujours user des eaux à sa volonté dans les limites et pour les besoins de son héritage : son droit n'est restreint par l'article 642 du Code Civil que si des propriétaires inférieurs ont acquis par prescription des droits sur ces eaux par des travaux permanents et apparents exécutés et terminés depuis plus de trente ans sur son fonds, ou si ces eaux sont nécessaires à une commune, un village ou hameau.

Si la totalité du débit de sa source ne lui est pas utile sur place, il peut par exemple la canaliser pour l'irrigation d'autres héritages lui appartenant, en usant des dispositions de la loi du 29 avril 1845.

Il est bien évident que pour ces eaux de source, propriété privée, l'indemnité d'expropriation devra compenser leur

perte ainsi que la perte des travaux que le propriétaire avait eu légalement le droit de faire pour les utiliser à son profit exclusif.

Mais dès qu'elles prennent le caractère d'eaux courantes, elles deviennent res omnium communes, donc partie du patrimoine commun à tous.

Les particuliers n'ont plus sur elles que des droits d'usage soumis aux lois et règlements. L'indemnité n'a dès lors à compenser que ces droits d'usage dont l'expropriation peut s'imposer.

Un grave danger était à craindre de la part des « barreaux de chutes ». Ceux-ci, dans un but de spéculation, n'auraient pas manqué d'acheter bon marché des droits de riveraineté et même de créer, le long des cours d'eaux, des usines dont la destination eut été plus ou moins sérieuse, dans l'espoir de revendre le tout très cher aux concessionnaires qui auraient été le plus souvent amenés à satisfaire au moins pour partie à leurs exigences, pour éviter les lenteurs et les frais d'une expropriation régulière.

Pour y parer d'avance, la loi de 1919 a sagement établi une distinction entre les usagers ayant des droits exercés antérieurement à l'affichage de la demande de concession et ceux ne les ayant alors pas encore exercés.

Il s'agit là d'une question de fait qui, en cas de contestation, sera tranchée par les tribunaux judiciaires, (Trib. civ. Seine 27 février 1935. S. 1936-2-145, avec note de M. le Professeur Mestre).

Pour les premiers, elle prescrit leur indemnisation soit par une restitution de l'eau en nature, soit par une restitution en énergie électrique, soit par des espèces dont le montant est fixé par la juridiction civile.

Pour les seconds, c'est l'acte de concession qui fixe lui-

même l'indemnité qui peut leur être due ; elle est en général plutôt minime.

Enfin, outre les indemnités à payer aux particuliers, les concessionnaires ont à verser à l'Etat une taxe annuelle proportionnelle à la puissance normale de leurs usines.

Comme pour les distributions d'énergie électrique, nous avons ici une législation en parfait accord avec le droit et l'équité.

Nous verrons au chapitre suivant que la loi de 1919, comme celle de 1906, a créé au profit de ces entreprises privées diverses servitudes très voisines du droit d'expropriation et pouvant très fréquemment y suppléer.

IV. EAUX MINÉRALES

Les sources d'eaux minérales sont encore régies par la loi du 14 juillet 1856. Leurs propriétaires ou fermiers ne jouissent pas du droit d'expropriation ; il leur est même formellement refusé par l'article 9.

Nous devons cependant signaler la loi du 24 septembre 1919 sur les stations hydrominérales, climatiques et touristiques.

Aux termes de l'article I : « Les communes, fractions de communes ou groupes de communes qui possèdent sur leur territoire, soit une ou plusieurs sources minérales, soit un établissement exploitant une ou plusieurs sources d'eau minérale, peuvent être érigées en stations hydrominérales ».

Si cette érection n'est pas faite d'office, elle peut être réclamée par ces personnes morales administratives, par les conseils généraux, les préfets, les associations déclarées constituées entre les médecins, propriétaires ou fermiers de sources minérales, hoteliers et logeurs et toutes autres personnes intéressées.

Dans ces stations, les communes sont tenues de percevoir une taxe de séjour dont le produit doit être affecté intégralement à des travaux d'assainissement ou d'embellissement ; et ces travaux peuvent être déclarés d'utilité publique par décret rendu en Conseil d'Etat.

Pour l'exécution de ces travaux, il peut donc être procédé à expropriation.

On fera évidemment entrer dans la catégorie des travaux d'assainissement ou d'embellissement des installations assez diverses et non indispensables pour l'exploitation des sources, par exemple des parcs, casinos, théâtres, etc ; et cela est assez naturel.

Il convient de faire deux observations :

1° Les sources d'eaux minérales appartenant à une commune ne font pas partie de son domaine public, mais de son domaine privé ; l'exploitation de ces sources peut et doit donc être considérée comme une entreprise privée ;

2° La loi du 24 septembre 1919 n'exige même pas, pour que la commune soit érigée en station hydrominérale, que la ou les sources qu'elle possède, ou qui sont exploitées par un établissement thermal sur son territoire, aient été déclarées d'intérêt public.

De sorte qu'en définitive le droit d'expropriation n'est pas accordé à une entreprise déclarée d'utilité publique, mais à des communes pour leur embellissement ou leur assainissement, à la seule condition qu'elles soient classées comme stations hydrominérales.

Mais alors, il était bien inutile de leur donner spécialement ce droit d'exproprier puisqu'elles le tenaient déjà, comme toutes les autres communes, de la loi du 6 novembre 1918.

V. — SYNDICATS AGRICOLES ET PROFESSIONNELS

En France ces syndicats n'ont pas encore un caractère bien défini. Ils sont en principe considérés comme des personnes morales privées et en tout cas ne jouissent pas du droit d'exproprier. Il semble cependant qu'ils pourraient en devenir bénéficiaires.

Des précédents existent en Algérie et en Afrique Occidentale Française.

Une loi du 14 avril 1893 a reconnu comme établissements d'utilité publique en Algérie, les sociétés indigènes de prévoyance, de secours et de prêts mutuels, sortes de syndicats agricoles à services multiples.

Des sociétés semblables ont été créées en Afrique Occidentale Française par un décret du 29 juin 1910 remplacé par un autre décret du 4 juillet 1919, lui-même modifié par des décrets du 5 décembre 1923 et du 10 octobre 1930.

De l'ensemble de ces textes, et notamment de l'article 10 du décret de 1919, il résulte que ces organismes doivent être considérés comme des associations privées.

Or, par décret du 9 novembre 1933, l'Administration a donné à ces sociétés de nouvelles attributions et a en outre conféré à la Colonie le droit d'acquérir par la voie de l'expropriation des immeubles nécessaires à leur fonctionnement et de rétrocéder ces immeubles aux sociétés intéressées.

Rappelons que les décrets du Chef de l'Etat, agissant comme législateur colonial, équivalent à des lois, sauf toutefois recours devant le Conseil d'Etat pour vice de forme ou incompétence.

En l'espèce, c'est la Colonie qui exproprie ; mais comme elle rétrocède ensuite les immeubles de la société privée,

c'est en définitive au seul bénéfice de cette dernière que l'opération a lieu.

La légalité du décret du 9 novembre 1933 a été contestée et le Conseil d'Etat a tranché le différend par arrêt du 20 décembre 1935 (S. 1937-3-6).

Il a décidé que : à raison du caractère d'intérêt public qui s'attache aux opérations des sociétés envisagées et en l'absence de toute disposition législative s'y opposant, il appartenait au Gouvernement de disposer par le dit décret que les immeubles nécessaires au fonctionnement des organismes dont s'agit seraient au besoin expropriés par la Colonie et rétrocédés à la société intéressée.

On pourrait penser que le Conseil d'Etat a basé sa décision sur des considérations spéciales aux Colonies. Il n'en est rien.

Le pourvoi prétendait que les sociétés en question présentant un caractère privé ne pouvaient être gratifiées du bénéfice de l'expropriation, M. le Commissaire du Gouvernement Latournerie a répondu : « Entre les services publics et les services privés, il peut exister une catégorie intermédiaire de services d'intérêt public, qui tout en restant privés, présentent pour l'utilité publique un intérêt assez notable pour être dotés de certains attributs de la puissance publique. Tel est le cas des églises, qui bien que n'étant plus affectées à un service public depuis la loi du 9 décembre 1905, restent régies par certaines procédures de Droit public, De même, parmi les activités exercées par les personnes privées, on peut citer l'exemple des sources minérales et thermales qui, même lorsqu'elles sont la propriété de particuliers, peuvent être munies d'un périmètre de protection. Les sociétés de prévoyance indigènes sont certainement des services d'intérêt public de cet ordre qui peuvent donc être

légalement dotées de quelques-unes des prérogatives des services publics ».

On peut s'étonner des exemples choisis, surtout en ce qui concerne les eaux minérales et thermales puisque la loi les concernant a qualifié de simples servitudes et non d'expropriation l'établissement de leur périmètre de protection.

Quoi qu'il en soit, les arguments donnés sont d'un ordre absolument général et pourraient donc tout aussi bien être invoqués en France, en faveur d'un Syndicat agricole d'une importance suffisante pour représenter un service d'intérêt public.

VI. — AUTRES ENTREPRISES PRIVÉES

Jusqu'en 1899, la question se posait de savoir si les associations syndicales déclarées, constituées en vue de divers travaux déterminés, par application des lois du 21 juin 1865 et du 22 décembre 1888, et auxquelles est accordé aussi le droit d'exproprier, entraient dans le cadre des entreprises privées qui nous intéressent.

En effet, si le Conseil d'Etat les considérait comme des établissements publics, la Cour de Cassation leur donnait le caractère d'entreprises privées.

Le Tribunal des Conflits a définitivement tranché la question en adoptant la théorie du Conseil d'Etat par arrêt du 9 décembre 1899 (S. 1900-3-49 avec note de M. Hauriou).

Il est assez vraisemblable que d'autres branches de l'activité humaine porteront à créer de nouvelles entreprises privées présentant un caractère d'intérêt public.

Ainsi, les services de l'aviation n'ont pas encore atteint leur plein développement.

Déjà, la loi du 4 juillet 1935 a accordé le droit d'exproprier pour les aérodromes publics, les bases publiques d'hy-

draviation et les aérodromes privés appartenant à des collectivités et ouverts à la circulation aérienne publique en vertu d'une décision du Ministre de l'Air ; elle a en outre établi diverses servitudes qui sont du même genre que celles que nous étudierons au chapitre suivant. Peut-être ces faveurs devront-elles être étendues à des sociétés privées contrôlées par l'Etat et subventionnées par lui ou les collectivités pour assurer des services d'intérêt public.

On peut de même envisager de telles entreprises, dans l'avenir, pour l'utilisation soit de l'électricité produite par des moyens encore inconnus, soit de toutes autres forces également inconnues aujourd'hui.

L'on peut dès à présent penser que ces nouvelles sources de richesses seront d'abord mises au point par des initiatives individuelles et que, lorsqu'elles auront fait la preuve de leur utilité au point de vue général, le législateur sera amené de même à leur donner des statuts particuliers pour les assimiler plus ou moins rapidement aux travaux publics et en assurer l'exploitation définitive au profit de la Nation.

EXPROPRIATIONS SPÉCIALES D'URGENCE.

Nous avons indiqué que les entreprises privées jouissant du droit d'expropriation doivent, pour exercer ce droit, se conformer aux prescriptions de la loi du 3 mai 1841 remplacée aujourd'hui par les décrets-lois du 8 août et du 30 octobre 1935.

Nous n'avons pas à entrer dans l'exposé des formalités ordinaires de l'expropriation.

Nous nous bornerons à appeler l'attention sur deux procédures spéciales d'urgence dont peuvent bénéficier certaines entreprises privées.

I

La loi de 1841, par ses articles 65 à 74, avait déjà institué une procédure de ce genre, mais seulement pour l'exécution des jugements d'expropriation et non pour les préliminaires de ces jugements.

L'article 4 de la loi de 1919 a rendu ces dispositions applicables aux entreprises d'utilisation de l'énergie électrique. Il dispose en effet :

« Lorsque l'occupation ou la dépossession devra être permanente, l'indemnité sera préalable. Toutefois, si l'urgence des travaux est reconnue par arrêté préfectoral, cet arrêté et l'arrêté déclaratif de droits seront notifiés et l'indemnité sera réglée dans les formes prévues par les articles 66 à 74 de la loi du 3 mai 1841, la juridiction civile restant compétente pour la fixation définitive de cette indemnité ».

Les formalités prescrites par ces articles 66 à 74 ont été précisées par un arrêt de la Cour de Cassation du 3 août 1931 (S. 1931-1-311).

Le concessionnaire doit, dans ce cas, assigner le propriétaire du terrain devant le Tribunal civil en lui faisant connaître le montant de la somme qu'il offre de consigner, et après que cette somme a été fixée par le Tribunal, le Président du Tribunal doit, sur nouvelle assignation, ordonner la prise de possession en attendant le règlement définitif par la juridiction civile.

Aujourd'hui la situation se complique.

La loi de 1841 a été abrogée expressément et remplacée par le décret-loi du 8 août 1935 et il va sans dire que les articles 66 à 74 du nouveau décret n'ont rien de commun avec les articles de la loi de 1841 portant les mêmes numéros.

Est-ce à dire que dorénavant, pour l'application de l'ar-

ticle 4 de la loi de 1919, il faille se conformer aux nouveaux décrets ? Il ne le semble pas.

La loi de 1919 a réglé nettement la procédure à suivre. Si elle n'a pas reproduit les textes mêmes des articles 66 à 74 de la loi de 1841, c'est uniquement dans un but de concision ; mais en renvoyant de façon précise à ces articles, elle se les est incorporés. Or la loi de 1919 n'a pas été abrogée dans ses dispositions ; son article 4 subsiste en entier et doit donc continuer de recevoir application également intégrale.

Il faut d'ailleurs remarquer que c'est même par inadvertance que la loi de 1919 a renvoyé à l'ensemble des articles 66 à 74 de la loi de 1841. Il faut au moins exclure l'article 73 qui serait en contradiction formelle avec elle. En effet, cet article 73 dit que la fixation de l'indemnité définitive sera faite en exécution du titre IV de la loi de 1841, donc à défaut d'accord amiable, par le jury, tandis que l'article 4 de la loi de 1919 dit que l'indemnité définitive sera fixée par la juridiction civile.

Il faut remarquer aussi que les formalités de la procédure d'urgence prescrites par le décret-loi de 1935 sont autrement longues et compliquées que celles prévues par la loi de 1919, et qu'elles impliqueraient l'intervention de la commission arbitrale d'évaluation, ce qui serait encore en contradiction avec la loi de 1919.

En bref, il faut considérer que, sur ce point, l'article 4 de cette loi de 1919 se suffit à lui-même et que, par suite, l'arrêt de Cassation du 3 août 1931 n'a rien perdu de sa valeur.

II

Un décret-loi du 30 octobre 1935 a créé une procédure extrêmement rapide pour les travaux d'ordre militaire dont

l'urgence ne permet pas d'accomplir les formalités ordinairement prescrites.

Il nous suffit de renvoyer au texte lui-même pour les détails d'exécution.

Si après la détermination des propriétés visées et leur évaluation, les intéressés ne consentent pas ou ne peuvent pas, par défaut de capacité légale, consentir à l'amiable les cessions requises, le Président du Tribunal civil prononce l'expropriation par simple ordonnance. Cette décision détermine l'indemnité de déménagement à payer avant l'occupation des terrains et l'indemnité approximative et provisionnelle de dépossession qui doit être consignée préalablement à la prise de possession, sauf règlement ultérieur et définitif. Elle fixe également le délai très court dans lequel les détenteurs sont tenus d'abandonner les lieux.

Cette ordonnance ne peut-être attaquée que par la voie du recours en cassation et la Chambre civile statue directement sur le pourvoi.

Ce même décret-loi permet à l'Administration, pour tous travaux d'ordre militaire, de pénétrer dans les propriétés privées et de les occuper temporairement après arrêté préfectoral pris conformément aux dispositions de la loi du 29 décembre 1892 sur les travaux publics.

Il permet même, lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de travaux déclarés d'utilité publique, de prendre possession de propriétés privées non closes après décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat et après arrêté préfectoral pris conformément à la loi de 1892.

En ce cas, si les intéressés le demandent, l'Administration fixe et consigne dans la quinzaine une provision représentant l'indemnité éventuelle d'expropriation. Elle a ensuite

un délai de trois mois, à compter de la prise de possession, pour provoquer l'expropriation régulière en usant pour cela de la procédure d'urgence instituée par ce même décret-loi.

Or, les dispositions de ce décret-loi du 30 octobre 1935 ont été rendues applicables à certaines entreprises privées d'utilisation de l'énergie hydraulique, de distribution de l'énergie électrique, par le décret-loi du 17 juin 1938, dont l'article 18 dispose .

« Les travaux d'aménagement hydraulique ou de constructions de lignes de transport ou de distribution d'énergie électrique présentant, au point de vue de la défense nationale, un caractère d'urgence, sont assimilés aux travaux militaires entrepris par les ministères de la Guerre, de la Marine et de l'Air, visés à l'article 59 du décret du 8 août 1935, complété par le décret du 30 octobre 1935, relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Un décret contresigné par le Président du Conseil déclare l'utilité publique et l'urgence de ces travaux, et détermine les terrains et immeubles qui sont soumis à l'expropriation et aux servitudes résultant de l'article 12 de la loi du 15 juin 1906 et des articles 4, 5 et 6 de la loi du 16 octobre 1919.

La procédure d'urgence instituée par le décret du 30 octobre 1935, relatif à l'expropriation et à l'occupation temporaire des propriétés nécessaires aux travaux militaires, est applicable à ces travaux ; étant entendu que l'Administration des travaux publics est substituée à l'Administration militaire. Cette procédure confère le droit d'user des servitudes résultant des articles visés ci-dessus de la loi du 15 juin 1906 et de la loi du 16 octobre 1919 ».

De plus, ce même décret-loi du 17 juin 1938, par son article 19, organise une procédure simplifiée pour l'octroi de la concession des travaux visés à l'article précédent ; la

concession est alors accordée par décret délibéré en Conseil d'Etat et contresigné par le Président du Conseil, nonobstant toute autre disposition législative contraire.

Les entreprises privées visées par ce décret sont ainsi placées dans une situation même meilleure que les entreprises de travaux publics proprement dits ; leurs ouvrages sont assimilés aux travaux militaires dès qu'ils présentent un caractère d'urgence au point de vue de la défense nationale.

Etant donné le point de vue envisagé, le décret-loi du 17 juin 1938 doit être entièrement approuvé. Il ne faut du reste pas oublier que les avantages accordés aux entreprises privées d'énergie hydraulique et d'énergie électrique ne sont que la juste contre-partie des obligations, des charges et des sanctions qui leur sont imposées.

CHAPITRE IV

Un succédané de l'expropriation : Les servitudes légales d'utilité publique.

Nous avons donné, dans le chapitre premier, la définition de l'expropriation qui est la dépossession définitive d'un immeuble, pour cause d'utilité publique, moyennant une juste et préalable indemnité. Nous avons vu aussi de quelles précautions l'expropriation avait été entourée pour éviter que le propriétaire subisse un préjudice.

Le règlement d'une indemnité préalable entraîne des retards fort longs ; cependant cette notion fait corps avec l'expropriation, le cas d'urgence mis à part, de même que l'expropriation militaire qui est en principe urgente.

Les inconvénients de l'expropriation étant bien connus, il est normal que le législateur, pour satisfaire à des nécessités exceptionnelles ait cherché un artifice juridique permettant d'arriver au même résultat tout en ne paraissant porter qu'une atteinte sans gravité sérieuse à la propriété privée.

Un précédent existait : La servitude d'occupation temporaire. Cette institution bien connue du droit administratif

permet au concessionnaire de travaux publics d'occuper momentanément les terrains avoisinant les chantiers pour y faire des dépôts ou même en extraire les matériaux nécessaires à l'exécution des travaux.

Nous avons vu que les anciennes ordonnances royales relatives à la construction des canaux de navigation accordaient déjà l'occupation temporaire au concessionnaire.

On comprend qu'une telle occupation n'entraîne pas de dépossession définitive. On se trouve seulement en présence d'un dommage résultant de travaux publics et ce sont les règles relatives à la réparation de ces dommages qui doivent entrer en jeu.

Nous ne trouvons plus le principe intangible de l'indemnité préalable ; l'indemnité sera fixée d'après les règles du droit commun et non suivant les règles propres à l'expropriation.

Mines

La loi de 1810 sur les mines n'accordait pas expressément au concessionnaire le droit d'occupation temporaire. L'article 10 ne lui permettait les recherches et sondages qu'avec l'autorisation du propriétaire ou avec l'autorisation du Gouvernement et après paiement préalable d'une indemnité ; et l'article 43 se bornait à dire que « les propriétaires de mine sont tenus de payer les indemnités dues au propriétaire de la surface sur le terrain duquel ils établiront leurs travaux ».

Aussi la question fut-elle longtemps discutée. Un arrêt de Bourges du 20 avril 1831 avait décidé que les concessionnaires ne pouvaient s'emparer des terrains qu'après avoir, au préalable, payé une juste indemnité au propriétaire ; qu'en conséquence, si le concessionnaire avait commencé ses

travaux avant de payer l'indemnité, les dommages devaient être réglés non plus d'après la loi de 1810, mais d'après la loi commune, c'est-à-dire devaient être de tout le préjudice souffert (S. 1831-2-321).

Mais dans cette espèce, il semble que le concessionnaire avait agi par voie de fait, sans requérir une autorisation quelconque de l'Administration.

D'autres furent plus prudents et se firent autoriser à occuper par arrêté préfectoral.

Dès lors le Conseil d'Etat jugea autrement. Par arrêt du 22 août 1853 (S. 1854-2-285) il décida que la concession d'une mine emporte le droit d'occupation des terrains nécessaires à son exploitation, sauf, bien entendu, indemnité aux termes des articles 43 et 44 de la loi de 1810. Et comme aucune loi n'avait chargé soit les Conseils de Préfecture, soit les Tribunaux, d'autoriser l'occupation des terrains, le Conseil d'Etat valida l'autorisation donnée par le Préfet. Cette jurisprudence fut confirmée par d'autres arrêts, notamment du 7 mai 1863, du 14 avril 1864 et du 9 juillet 1875.

La situation fut définitivement régularisée par la loi du 27 juillet 1880, dont nous avons reproduit, au chapitre III, l'article 43 qui précise les causes pour lesquelles l'occupation temporaire pourra être effectuée, fixe les indemnités qui seront dues et prévoit le droit pour le propriétaire de requérir sa propre expropriation si l'occupation dure plus d'un an ou si les terrains ne sont plus propres à la culture.

Nous observons que ces droits sont accordés par le seul fait de la concession et d'un arrêté préfectoral, sans qu'il soit nécessaire qu'il y ait eu déclaration d'utilité publique.

Le droit d'occupation et le droit d'expropriation accordés aux concessionnaires sont apparus suffisants pour tous les

besoins de l'exploitation ; le législateur ne fut donc pas amené à créer pour les mines d'autres droits spéciaux.

Eaux minérales

En ce qui concerne les sources d'eaux minérales et thermales déclarées d'intérêt public, la loi du 14 juillet 1856 interdit aux propriétaires des terrains compris dans le périmètre de protection, de faire aucun sondage ou travail souterrain sans autorisation préalable. Nous avons indiqué que ces interdictions qualifiées servitudes, constituaient en réalité une véritable expropriation partielle effectuée sans aucune indemnité.

Mais en dehors de ces interdictions établies à leur profit, la même loi a concédé aux propriétaires de ces sources des droits directs sur certaines propriétés privées.

L'article 7 leur permet, en effet, dans l'intérieur du périmètre, de faire dans le terrain d'autrui, à l'exception des maisons d'habitation et des cours attenantes, tous travaux de captage et d'aménagement nécessaires pour la conservation, la conduite et la distribution de leurs sources, lorsque ces travaux ont été autorisés par un arrêté du Ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics.

Pour cela l'article 9 leur permet d'occuper les terrains en vertu d'un arrêté du Préfet qui fixe la durée de cette occupation.

Si l'occupation prive le propriétaire de la jouissance du revenu au-delà du temps d'une année ou lorsqu'après les travaux le terrain n'est plus propre à l'usage auquel il était employé, le propriétaire du terrain peut exiger du propriétaire de la source l'acquisition du terrain occupé ou dénature. L'indemnité est réglée suivant les formes de l'expro-

priation. Dans aucun cas l'expropriation ne peut être provoquée par le propriétaire de la source.

Nous nous trouvons donc dans la même situation que pour les mines. Nous avons vu au chapitre III que le concessionnaire était dès lors plus avantage même que s'il lui avait été accordé le droit d'exproprier.

Quoi qu'il en soit, le droit du propriétaire de la source est en principe réduit à une occupation temporaire, dont la durée est limitée par l'arrêté préfectoral qui l'a autorisée. Il s'agit donc bien là d'une simple servitude dans le sens spécial que nous envisageons.

Electricité

Pour les distributions d'énergie électrique, la situation est autrement complexe.

Ces entreprises comportent d'abord un ou plusieurs centres dont l'établissement exige des travaux importants destinés à demeurer fixes. Pour ces grands travaux, les entreprises déclarées d'utilité publique jouissent du droit d'exproprier, en vertu de la loi du 15 juin 1906.

Mais elles comportent aussi des installations de bien moindre importance, par exemple des implantations de poteaux ou de consoles, des ébranchages ou coupes d'arbres, etc...

Pour ces ouvrages de détail, excessivement nombreux, une procédure d'expropriation aurait entraîné des lenteurs et des frais tels que l'on se serait heurté à une impossibilité pratique de les exécuter. Il est dès lors apparu indispensable d'accorder des facilités particulières.

Aussi la même loi de 1906 a-t-elle, par son article 12, disposé que la déclaration d'utilité publique investit le concessionnaire, en plus de la faculté de recourir à l'expropriation si elle est nécessaire, des droits suivants :

1°) Etablir à demeure des supports et ancrages pour conducteurs aériens d'électricité, soit à l'extérieur des murs ou façades donnant sur la voie publique, soit sur les toits et terrasses de bâtiments, à la condition qu'on y puisse accéder par l'extérieur, étant spécifié que ce droit ne pourra être exercé que sous les conditions prescrites, tant au point de vue de la sécurité qu'au point de vue de la commodité des habitants, par les règlements d'administration publique prévus à l'article 18, lesdits règlements devant limiter l'exercice de ce droit au cas de courants électriques tels que la présence desdits conducteurs d'électricité à proximité des bâtiments ne soit pas de nature à présenter, nonobstant les précautions prises conformément aux règlements, des dangers graves pour les personnes ou les bâtiments.

2°) Faire passer les conducteurs d'électricité au-dessus des propriétés privées, sous les mêmes conditions et réserves que celles spécifiées à l'alinéa I ci-dessus.

3) Etablir à demeure des canalisations souterraines ou des supports pour conducteurs aériens sur des terrains privés non bâtis, qui ne sont pas fermés de murs ou autres clôtures équivalentes.

4°) Couper les branches d'arbres qui, se trouvant à proximité des conducteurs aériens d'électricité, pourraient par leur mouvement ou leur chute, occasionner des courts-circuits ou des avaries aux ouvrages.

Ces droits sont exactement les mêmes que ceux donnés à l'Etat par la loi du 28 juillet 1885 pour l'établissement des lignes télégraphiques et téléphoniques.

Que faut-il entendre par murs et clôtures équivalentes ?

En principe un mur est un ouvrage de maçonnerie destiné à clore un héritage ou à le séparer des héritages voi-

sins. En l'espèce, c'est surtout l'idée de clôture qui a été envisagée.

Il faut donc, semble-t-il, que cette clôture soit assez sérieuse pour constituer un obstacle à l'entrée dans un héritage. Ainsi, on ne devrait pas considérer comme un mur, dans le sens de cette loi, un mur en pierres sèches, comme il s'en trouve de nombreux, destinés à maintenir un tertre si peu élevé qu'il puisse être franchi d'un pas, ou constitué par des pierres ramassées dans une terre qu'elles encombraient et simplement rejetées sur les limites.

Par contre on doit entendre par clôtures équivalentes des ouvrages suffisants pour constituer un obstacle sérieux, par exemple une palissade ou une haie vive ne présentant point ou presque point de solution de continuité.

C'est là une question de fait laissée à l'appréciation des tribunaux. Le Conseil d'Etat par arrêt du 21 décembre 1937 (Gaz. Pal. 1938-1-503) a reconnu comme s'opposant à l'exercice des servitudes une clôture faite par un mur et une haie vive présentant en certains endroits quelques brèches de minime importance et qui devaient être réparées, eu égard surtout à la situation des terrains qui étaient en contre-haut. La Cour de Cassation a jugé de même pour un herbage clos de haies et de fossés (Cass. 3 mars 1936. S. 36. 1. 151).

Au contraire par arrêt du 16 octobre 1935 (Bulletin du Syndicat professionnel des producteurs et distributeurs d'énergie électrique, mars 1936, p. 47), le Conseil d'Etat a refusé de reconnaître comme affranchi des servitudes un pré clos sur trois côtés par des fils de fer barbelés posés sur pieux en ciment, l'autre côté étant attenant à un parc clos de murs et à l'intérieur duquel se trouvait l'habitation du propriétaire.

Le paragraphe 4 ne permettait de couper que les branches

des arbres. On peut bien penser que les concessionnaires ne le respectaient guère en pratique ; et il était difficile de leur en faire un grief sérieux. On ne voit pas en effet une procédure d'expropriation mise en action pour aboutir parfois à la coupe d'un seul arbre d'une valeur plus ou moins infime. Aussi la jurisprudence s'était-elle montrée réfractaire à punir des coupes de ce genre, qui cependant constituaient légalement des délits passibles de peines correctionnelles.

Un décret-loi du 12 novembre 1938 a heureusement régularisé la situation en autorisant la coupe des arbres au même titre que celle des branches.

L'exercice de ces droits par le concessionnaire doit être précédé d'une notification directe aux intéressés d'une enquête spéciale dans chaque commune, et d'une approbation par le Préfet du projet de détail des tracés. Les formalités de détail ont été précisées par un décret d'administration publique du 3 avril 1908.

La loi de 1906 stipule nettement que ces travaux n'entraînent aucune dépossession. Il s'agit donc non pas d'une expropriation, mais de la création de simples servitudes légales. La pose d'appuis ne peut faire obstacle au droit du propriétaire de démolir, réparer ou surélever ; la pose de canalisations ou supports ne fait pas non plus obstacle au droit de se clore ou de bâtir ; le propriétaire a simplement l'obligation de prévenir le concessionnaire un mois à l'avance par lettre recommandée.

Au surplus le propriétaire grevé de ces servitudes reçoit une juste compensation. L'indemnité due est réglée en premier ressort par le Juge de Paix qui peut, si une expertise est nécessaire, ne nommer qu'un seul expert.

La loi de 1906 ne fixait aucun délai au propriétaire pour formuler sa demande d'indemnité ; son action ne se pres-

crivait donc que par 30 ans. Mais un décret-loi du 17 juin 1938 a déclaré cette action prescrite par deux ans à compter du jour de la délivrance de l'autorisation de circulation de courant lorsque le paiement des indemnités incombe à une collectivité publique. On doit toutefois se demander si cette disposition est valable. En effet, le texte publié au *Journal Officiel* du 29 juin visait l'article 10 de la loi de 1906, qui s'applique uniquement aux indemnités dues aux concessionnaires obligés de détruire ou modifier leurs ouvrages. Un rectificatif inséré le 9 juillet a substitué l'article 12 à l'article 10. Mais, suivant arrêt de la Chambre Civile de la Cour de Cassation du 15 novembre 1937 (Gaz. Pal. 1938. I. 5.) la rectification par voie d'erratum de dispositions légales ou réglementaires insérées au *Journal Officiel* n'est admissible qu'autant qu'il s'agit de réparer une simple erreur matérielle, et il appartient au Juge du fond, sous le contrôle de la Cour de Cassation, d'apprécier, eu égard aux circonstances, si l'existence d'une telle erreur est assez apparente pour qu'il convienne de faire prévaloir, sur le texte primitivement inséré, le texte ainsi modifié. En l'espèce l'erreur ne se présente pas nettement apparente ; il semble donc bien que la rectification aurait dû être faite par un nouveau décret-loi et non par un simple erratum. (En ce sens Jug. Paix Ambert, 23 mars 1939).

Nous avons noté que pour avoir droit à ces servitudes spéciales, la concession d'énergie électrique devait être déclarée d'utilité publique. Cela nécessite une enquête, des formalités assez longues, des frais importants et un décret rendu en Conseil d'Etat.

De nombreuses sociétés d'énergie électrique s'étaient bornées à demander des concessions simples à des communes ou syndicats de communes. Elles n'en remplissaient pas

moins un service public, quoique restreint. Les nécessités de l'électrification des campagnes devaient leur faire accorder des facilités nécessaires pour leur permettre de s'installer et de remplir leur but.

La loi des Finances du 13 juillet 1925 apporta la solution.

Aux termes de son article 298 « Le bénéfice des servitudes prévues aux alinéas 1, 2, 3 et 4 de la loi du 15 juin 1906 est accordé sous la condition fixée audit article, aux distributions d'énergie électrique placées sous le régime de la concession ou de la régie et non déclarées d'utilité publique lorsqu'elles seront réalisées avec le concours financier de l'Etat, des départements, des communes et des syndicats de communes.

Toutefois la servitude d'appui, prévue par l'alinéa 3, ne pourra être exercée qu'après déclaration d'utilité publique lorsque l'emprise des supports dépassera un mètre carré.

Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application du présent article ».

Le règlement d'administration publique prévu a été l'objet d'un décret du 27-31 décembre 1925, aux termes duquel sont considérées comme réalisées avec le concours financier de l'Etat les distributions d'énergie électrique bénéficiant de subventions sur les fonds du Ministère de l'Agriculture ou de prêts accordés par l'Office National du Crédit Agricole ; et comme réalisées avec le concours financier des départements, des communes et des syndicats de communes, les distributions exécutées avec des subventions de ces collectivités, lorsque le total de ces subventions atteint au moins dix pour cent de la dépense prévue au devis.

En fait, aujourd'hui, toutes les entreprises d'énergie électrique remplissant un service public sont suffisamment subventionnées et profitent donc toutes des servitudes légales,

qui leur suffisent pour remplir leur but sans avoir à recourir à une expropriation quelconque.

Cette innovation a été des plus heureuses.

Les réseaux de distribution ruraux coûtent en effet fort cher à cause des longues distances à parcourir pour conduire l'électricité à tous les hameaux ; et par contre leurs recettes sont faibles et seraient, dans la plupart des cas, insuffisantes pour amortir les frais d'établissement et d'exploitation. Les subventions de l'autorité concédante pouvaient seules permettre leur réalisation et assurer leur existence. Leur imposer des formalités et des charges excessives eut été les rendre pratiquement impossibles.

Les faveurs accordées à ces entreprises de faible envergure ont été au surplus motivées par le désir du législateur d'arrêter autant que possible la désertion des campagnes ; et c'est bien là une considération d'utilité publique indiscutable.

Energie hydraulique

L'exercice des servitudes d'utilité publique s'est révélé fort satisfaisant et a permis de construire très rapidement les lignes nécessaires à l'électrification complète du pays. Aussi lors de la discussion de la loi du 16 octobre 1919 sur l'énergie hydraulique, le législateur a-t-il été amené à créer, au profit des entreprises d'utilisation de cette énergie, des dispositions similaires.

Ici la loi a même été plus large et est revenue au système minier. L'exercice des servitudes n'exige ni déclaration d'utilité publique ni concours financier d'une collectivité ; le seul fait de la concession y donne droit et confère aux travaux du concessionnaire le caractère de travaux publics.

L'article 4 dit : « Pour l'exécution des travaux définis au

cahier des charges et régulièrement approuvés par l'Administration, ainsi que pour l'exploitation de la concession, le concessionnaire aura les droits suivants :

1°) Occuper dans l'intérieur du périmètre défini par l'acte de concession les propriétés privées nécessaires à l'établissement des ouvrages de retenue ou de prise d'eau et des canaux d'adduction ou de fuite lorsque ces canaux sont souterrains, ou lorsqu'ils sont à ciel ouvert, en se conformant à la loi du 29 avril 1845.

2°) Submerger les berges par le relèvement du plan d'eau.

3°) S'il s'agit d'une usine de plus de 10.000 kilowatts, occuper temporairement tous terrains et extraire tous matériaux nécessaires à l'exécution des travaux en se conformant aux prescriptions de la loi du 29 décembre 1892.

Sont exceptés les bâtiments, cours et jardins attenant aux habitations.

L'exercice des droits conférés au concessionnaire par le présent article est autorisé par arrêté préfectoral pris après que les propriétaires ont été mis à même de présenter leurs observations.

Les indemnités ainsi que les contestations pouvant être soulevées sont réglées par la juridiction civile.

La loi de 1845 à laquelle renvoie le § 1 permet au propriétaire qui veut irriguer ses terrains au moyen d'eaux dont il a la propriété, de traverser les propriétés situées entre sa source et les terrains à irriguer, à charge d'indemnité au profit des fonds traversés.

On ne voit pas bien pourquoi la loi de 1919 renvoie à celle de 1845 pour le cas où les canaux sont à ciel ouvert ; il eut été suffisant de dire que le concessionnaire aurait le droit d'établir des canaux soit souterrains, soit à ciel ouvert.

En effet, l'article 4 de la loi de 1845 prévoit que les contestations auxquelles pourront donner lieu l'établissement de la servitude, la fixation du parcours de la conduite d'eau, de sa dimension et de sa forme, et les indemnités dues sont de la compétence des Tribunaux, c'est-à-dire des Tribunaux de droit commun.

Or, dans le cas de la loi de 1919, la fixation du parcours et les dimensions du canal ne peuvent être de la compétence des Tribunaux civils puisqu'il s'agit de travaux qui ne peuvent être approuvés que par l'autorité administrative.

La fixation de l'indemnité est bien faite par les Tribunaux civils, mais c'est aussi le cas pour la loi de 1919.

La submersion des berges prévue par le § 2 a été l'objet de sérieuses controverses.

La Cour de Cassation et le Conseil d'Etat ont donné des berges des définitions très différentes.

Pour la Cour de Cassation (Cass. Civ., 28 juillet 1932, S. 1933-1-52) il faut entendre par là, suivant le sens précis du mot, les parties du lit de la rivière et des talus qui la bordent, ordinairement découvertes par les eaux mais susceptibles d'être occupées par les crues normales et généralement impropres à la culture.

Pour le Conseil d'Etat (25 février 1938, S. 1938-3-41) l'article 4 de la loi de 1919 ne limite ni au lit du cours d'eau, ni même aux parcelles susceptibles d'être couvertes par des crues réputées normales, l'étendue des terrains dont l'inondation peut résulter de la submersion des berges. Il résulte au contraire de l'objet essentiel que s'est proposé le législateur que les terrains soumis à la servitude sont tous ceux dont l'inondation est la conséquence du relèvement du plan d'eau que comportent nécessairement les ouvrages de la concession.

Il apparaît bien que c'est la solution donnée par le Conseil d'Etat qui doit être approuvée.

En effet, les berges telles que les définit la Cour de Cassation paraissent faire partie du lit même du cours d'eau, au même titre que les talus et les remblais font partie d'une route.

D'autre part, dès lors que l'on peut submerger les berges, c'est bien que les berges peuvent être elles-mêmes recouvertes par les eaux et ne leur serviront donc plus de limite.

En fait, les limites de submersion sont fixées uniquement par les limites des travaux prévus au cahier des charges et aux plans de détail régulièrement approuvés.

Il ne faut pas oublier que l'arrêté préfectoral ne peut être pris qu'après que les propriétaires ont été mis à même de présenter leurs observations ; les intéressés ne peuvent donc redouter une surprise, ni s'en plaindre s'ils ont négligé de se renseigner.

Cette même question a donné lieu à une autre opposition entre la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat.

La Cour de Cassation a décidé d'une part (Cass. Civ., 13 juillet 1937. S. 1937-1-366) qu'il appartenait aux Tribunaux judiciaires de décider si un fonds est, à raison de sa nature ou de sa situation, assujetti à la servitude créée par la loi de 1919 ou affranchi de cette servitude, et par suite de statuer sur la validité de l'arrêté préfectoral qui en avait autorisé l'exercice.

Le Conseil d'Etat a décidé au contraire par l'arrêt ci-dessus rappelé du 25 février 1938, au moins implicitement, que cet arrêté autorisant la submersion et en précisant l'étendue ne pouvait être attaqué que par pourvoi devant la Juridiction Administrative.

Le Tribunal des Conflits, devant lequel le même différend

avait été porté, ne l'a pas nettement tranché. Par arrêt du 6 juin 1934 (S. 1935-3-57,) il a décidé qu'il appartient à la juridiction civile de régler les contestations soulevées par l'article 4 de la loi de 1919, sous réserve des questions préjudicielles à renvoyer, le cas échéant, devant l'autorité administrative par application des règles de la séparation des pouvoirs. Il a cependant reconnu ainsi implicitement qu'il n'appartenait pas à la juridiction civile seule de statuer, comme l'avait affirmé la Cour de Cassation, sur *toutes* les contestations que peut soulever l'application de cette loi ; et en l'espèce se posait bien nettement la question préjudicielle de la validité de l'arrêté préfectoral.

Ici encore, c'est la théorie du Conseil d'Etat qui paraît devoir être approuvée. Rien dans la loi de 1919 ne permet de penser qu'elle a voulu déroger aux règles de la séparation des pouvoirs auxquelles, d'ailleurs, on reconnaît généralement le caractère constitutionnel.

Par suite la juridiction civile n'aurait point compétence pour décider si un fonds est ou peut être assujéti à la servitude dès lors que la submersion a été régulièrement autorisée et précisée par arrêté préfectoral.

On ne peut que regretter de telles divergences entre nos deux plus hautes juridictions. (1)

Il convient d'observer au surplus que les discussions qui ont motivé tous les arrêts ci-dessus rapportés ne présentaient pas de sérieux intérêts pratiques, le propriétaire devant de toute façon être dépossédé soit par l'exercice de la

(1) Sur ces intéressantes questions, voir spécialement *Notes de M. le Professeur Mestre et de M. le Président Tortat, sous Tribunal des Conflits*, 6 juin 1934 (S. 1935-3-57), *Note de M. le Professeur Mestre et conclusions de M. Lagrange, Commissaire du Gouvernement, sous Conseil d'Etat*, 25 février 1938 (S. 1938-3-41).

servitude, soit au besoin par la voie de l'expropriation, et devant, dans les deux cas, être équitablement indemnisé.

Il tenait apparemment à être exproprié pensant que le Jury lui accorderait une indemnité plus forte ; le contraire aurait tout aussi bien pu se produire.

Aujourd'hui d'ailleurs son calcul n'aurait plus de raison, puisque ce serait toujours le Tribunal civil qui fixerait définitivement l'importance de son droit en cas d'appel contre la décision de la commission d'évaluation instaurée par les décrets-lois de 1935.

Le droit d'occupation accordé par le § 3 de l'article 4 est le même que celui donné aux entrepreneurs de travaux publics par la loi du 29 décembre 1892, et il est exercé dans les mêmes conditions.

Lorsque l'occupation ainsi faite prive le propriétaire de la jouissance du sol pendant une durée supérieure à celle prévue par le cahier des charges, ou lorsque, après cette exécution, les terrains ne sont plus propres à la culture, le propriétaire peut exiger du concessionnaire l'acquisition du sol. La pièce de terre trop endommagée ou trop dépréciée doit être achetée en totalité si le propriétaire l'exige.

Cette disposition est à peu près la même que celle prise par la loi de 1880 sur les concessions minières ; mais l'indemnité doit être de la valeur réelle et non du double de cette valeur.

Ici le législateur est allé plus loin. Le même article 4 ajoute en effet : Lorsque l'occupation ou la dépossession devra être permanente, l'indemnité sera préalable. Toutefois si l'urgence des travaux est reconnue par arrêté préfectoral, cet arrêté et l'arrêté déclaratif des droits seront notifiés et l'indemnité sera réglée dans les formes prévues par les articles 66 à 74 de la loi du 3 mai 1841, la juridiction civile res-

tant compétente pour la fixation définitive de cette indemnité.

Remarquons que cette disposition s'applique à tous les cas de servitudes précisés par la loi de 1919, donc aussi bien aux occupations pour l'exécution des ouvrages de retenue ou de prise d'eau, de canaux d'adduction ou de fuite, qu'aux occupations résultant de submersion par relèvement du plan d'eau.

Ainsi l'expropriation ne sera nécessaire que s'il s'agit de prendre possession de bâtiments, cours et jardins attenants aux habitations ou s'il s'agit de travaux ne pouvant être exécutés en utilisant simplement les servitudes très étendues prévues par la loi ; autant vaut dire qu'il n'y aura obligation de recourir à l'expropriation que dans des circonstances excessivement rares.

C'est en effet ce que précise bien la note de M. le Professeur Mestre sous l'arrêt du 25 février 1938 : « La solution donnée par le Conseil d'Etat qui permet au concessionnaire de réaliser sans expropriation l'ensemble des ouvrages prévus au cahier des charges est conforme à l'esprit de la loi de 1919 qui, dès sa promulgation, a été considérée comme comportant des mesures particulièrement hardies ».

La même idée se retrouve dans les conclusions de M. Lagrange, commissaire du Gouvernement : « De cet ensemble de textes (art. 4 et 5 de la loi de 1919), il résulte clairement : 1°) que les droits accordés au concessionnaire par l'article 4 ont pour objet de lui permettre de réaliser le projet ; 2°) que cette réalisation doit clairement résulter de la mise en jeu des servitudes, le recours à l'expropriation n'ayant qu'un caractère exceptionnel ».

Il reste certain que les droits accordés aux concessionnaires des entreprises de distribution d'énergie électrique et

d'utilisation de l'énergie hydraulique constituent réellement des expropriations, partielles ou totales, l'occupation temporaire seule pouvant être mise à part. Il est évident qu'un propriétaire dont les terrains sont entièrement submergés ou sont occupés à titre définitif pour y établir des ouvrages de retenue ou de prise d'eau, est bel et bien dépossédé.

Quel que soit le nom que l'on donne à l'opération le résultat seul est à considérer. Ce n'est que par un artifice juridique que les droits donnés au concessionnaire ont été après coup qualifiés de servitudes par la Doctrine et la Jurisprudence.

Le législateur l'a d'ailleurs lui-même bien reconnu. Le texte de la loi de 1919 portait dans le projet : « Le concessionnaire a le droit d'exercer les servitudes suivantes :... » A la Chambre des Députés, M. Sibille a critiqué cette rédaction : « Qu'est ce qu'une servitude, d'après le Code civil, a-t-il dit ? C'est une charge imposée sur un héritage appartenant à un autre propriétaire. Eh bien ! le projet de loi impose des charges sur des héritages mais au profit de concessionnaires, c'est-à-dire de personnes et non au profit d'autres héritages. Ne conviendrait-il pas de prévoir simplement des charges imposées à des héritages et des droits reconnus à des concessionnaires sans employer le mot servitudes ? » (2^e séance du 5 juin 1919. J. Officiel du 6, délibérations parlementaires, p. 2554). D'accord avec le Gouvernement, la Chambre a accepté, comme le proposait M. Sibille, de substituer au mot servitudes l'expression plus exacte de : Droits, ce qui a été voté par la Chambre (même séance p. 2555).

Nous avons vu que déjà, au sujet des eaux minérales, le rapporteur avait reconnu de même que les interdictions faites aux propriétaires de terrains sis dans le périmètre

constituaient bien une dépossession et non pas l'établissement de simples servitudes. L'expression de servitudes n'en a pas moins été employée dans le titre même de la loi du 14 juillet 1856 et l'usage s'en est maintenu dans la pratique pour désigner les droits de même genre établis au profit des autres entreprises privées d'utilité publique.

Au fond, les mots importent peu, dès lors que tout le monde est d'accord sur leur sens dans une législation spéciale.

Les dépossessions résultant des servitudes légales envisagées étaient impérieusement exigées par l'utilité publique ; la procédure à suivre restait seule à déterminer. Le législateur s'est affranchi d'un formalisme qui lui est apparu exagéré ; mais il est resté soucieux d'assurer aux propriétaires dépossédés le paiement des indemnités légitimement dues. C'était bien là l'essentiel ; et l'on doit admettre que toutes les hardiesses sont permises au législateur à la condition qu'il ne lèse les intérêts de personne.

CHAPITRE V

Conditions nécessaires pour que les entreprises privées puissent exproprier et exercer les servitudes légales.

Emprises illégales. — Voies de fait

Les conditions nécessaires pour pouvoir exproprier ou exercer les servitudes légales découlent des chapitres précédents.

Voyons d'abord celles nécessaires pour l'expropriation.

1^{re} CONDITION

Il faut avant tout que la catégorie spéciale d'entreprises privées que l'on envisage ait fait l'objet d'une loi décidant qu'elle peut être déclarée d'utilité publique.

Il en a été ainsi pour les mines par l'article 44 de la loi du 17 juillet 1880.

Pour les distributions d'énergie électrique par l'article 12 de la loi du 15 juin 1906.

Et pour les usines d'énergie hydraulique par l'article 5 de la loi du 16 octobre 1919.

Dans ces différents cas la loi a eu une portée générale en ce sens qu'elle a visé un ensemble d'entreprises privées ayant un même but, et non une entreprise particulière individualisée.

2^{ème} CONDITION

Il faut que les travaux envisagés par l'entreprise puissent être et soient déclarés d'utilité publique par l'autorité compétente.

Cette déclaration est habituellement prononcée par décret.

Dans certains cas exceptionnels, en raison de l'importance des travaux ou de leurs conséquences, une loi est nécessaire.

Il en était ainsi pour la concession d'énergie hydraulique lorsqu'un cours d'eau était changé de bassin ou détourné de son cours normal sur une longueur de plus de vingt kilomètres, ou encore lorsque la puissance dépassait cinquante mille kilowatts.

Le décret-loi du 17 juin 1938 n'exige plus actuellement une loi que si les eaux sont détournées d'un bassin fluvial dans un autre, ou si la puissance normale produite par le débit moyen annuel excède cent mille kilowatts.

Le décret déclarant l'utilité publique n'est rendu qu'après avant-projet spécifiant les travaux, rédaction d'un cahier des charges, enquête et avis de toutes les administrations intéressées.

Il peut être frappé de pourvoi devant le Conseil d'Etat pour incompétence ou excès de pouvoir, mais non pour inopportunité, l'Administration étant seule juge de l'utilité des travaux projetés.

Encore faut-il bien s'entendre à ce sujet.

Il a été d'abord posé en principe qu'il appartenait au Gouvernement seul d'apprécier si les projets qui lui étaient

soumis présentaient cette utilité, et que dès lors les décrets portant déclaration d'utilité publique ne pouvaient de ce chef être l'objet d'un pourvoi. Ainsi le décidait un arrêt du Conseil d'Etat du 26 février 1870 (S. 1871-2-230).

Un arrêt de la même juridiction du 22 novembre 1878 (S. 1880-2-153) s'est écarté de ce principe en admettant, au moins implicitement, que ces décrets peuvent être déférés en Conseil d'Etat à raison de ce que la déclaration aurait été prononcée pour un objet ne pouvant donner lieu à cette mesure.

Cette solution implicite a été confirmée expressément par deux autres arrêts du Conseil d'Etat du 11 février 1910 (S. 1912-3-100) et du 6 août 1910 (S. 1913-3-36).

Dans ces deux espèces, le Conseil après avoir déclaré les pourvois recevables les a rejetés au fond, parce que, après examen, il a reconnu l'utilité publique des travaux qui étaient critiqués comme ne devant satisfaire que des intérêts privés.

Par un arrêt plus récent du 27 avril 1917 (S. 1923-3-53), il a annulé un décret déclarant d'utilité publique la création d'une décharge publique destinée à permettre aux entrepreneurs de travaux publics et aux particuliers de se débarrasser des vieux matériaux et des décombres provenant des démolitions, les terrains ainsi chargés devant être ensuite aménagés pour constituer un quartier nouveau.

Le Conseil d'Etat a décidé qu'il n'y avait pas là un travail qui, par sa nature, puisse faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique. Le Commissaire du Gouvernement, M. Blum, a manifesté quelque regret qu'il ne pût être donné satisfaction à un intérêt communal certain, mais a dû en reconnaître l'impossibilité sous l'empire de la loi de 1841.

Il convient de noter que les Chambres étaient alors saisies d'un projet qui a abouti à la loi du 6 novembre 1918.

Aujourd'hui l'arrêt du 27 avril 1917 ne peut plus être cité qu'à titre d'exemple puisqu'il est permis aux communes d'exproprier pour leur embellissement ou la création de quartiers nouveaux. Cette faculté résulte d'ailleurs moins du texte de la loi de 1918 que des travaux préparatoires. M. Jeanneney, rapporteur, a en effet cité l'arrêt de 1917 et a bien précisé que la nouvelle loi devait avoir pour effet d'en répudier la doctrine (note sous cet arrêt).

Aux termes de l'article 67 du décret-loi du 8 août 1935, l'utilité de l'expropriation peut être déclarée non seulement pour les superficies comprises dans le périmètre des ouvrages publics projetés, mais encore pour toutes celles qui seront reconnues nécessaires pour assurer à ces ouvrages leur pleine valeur immédiate ou d'avenir.

Ce texte permet d'étendre sérieusement le champ de l'expropriation. Ce champ doit cependant rester limité et le Conseil d'Etat doit continuer d'exercer un judicieux contrôle.

L'embellissement d'une propriété privée concourt par exemple à l'embellissement général d'une ville ; mais il est bien évident qu'il ne saurait être question d'autoriser l'expropriation des voisins pour embellir cette propriété privée.

De même la construction d'un barrage peut, en créant un lac artificiel, transformer complètement un site autrefois sans intérêt, en un lieu d'excursion et de sports. Le concessionnaire de l'énergie hydraulique ne pourra cependant pas prétendre à l'expropriation de propriétés riveraines pour édifier des hôtels, restaurants, ou autres établissements qui n'ont rien de commun avec son entreprise.

En définitive donc, une entreprise privée déclarée d'utilité publique ne peut recourir à l'expropriation que si l'ac-

quisition est nécessaire pour lui permettre d'atteindre le but bien déterminé en vue duquel elle a été légalement autorisée.

3^{ème} CONDITION

Il faut que le droit que le concessionnaire veut acquérir porte sur la pleine propriété d'un immeuble et non pas seulement sur une simple servitude dans le sens que donnent à ce mot les lois qui ont créé au profit de diverses entreprises privées certains droits réels spécialement précisés.

On peut-ajouter : il faut que l'entreprise privée ne soit pas déjà pourvue, par la loi elle-même, du droit qu'elle veut exercer, ou d'autres moyens lui permettant d'atteindre le but qu'elle se propose sans être obligée de recourir à une expropriation.

Nous prendrons un exemple pour préciser la portée de la condition que nous venons d'énoncer :

La loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie électrique, investit le concessionnaire, pour l'exécution des travaux dépendant de la concession et déclarés d'utilité publique, du droit notamment d'établir à demeure des supports pour conducteurs aériens sur des terrains privés non bâtis qui ne sont pas fermés de murs ou de clôtures équivalentes.

Ce droit ne constitue, au regard de la loi, qu'une servitude et n'entraîne aucune dépossession. Il ne peut donc faire l'objet d'une expropriation.

C'est ce qu'à décidé la Cour de Cassation par arrêt du 28 janvier 1924 (S.1924-1-289, annoté par M. le Professeur Mestre).

La Compagnie du Midi avait besoin d'implanter des pylônes sur une propriété privée non close. Au lieu d'user simplement de la servitude prévue par la loi de 1906, elle demanda contre le propriétaire, sur une parcelle de terrain,

une expropriation ainsi définie : « Droits pour la Cie du Midi, d'implanter des pylônes supportant des fils conducteurs d'énergie électrique ; interdiction de planter aucun arbre, d'élever aucune construction autre que celles existantes et d'effectuer aucun travail préjudiciable au bon fonctionnement de la ligne et à la surveillance des agents de la Compagnie ».

Le Tribunal civil de Pau prononça l'expropriation requise. Sur pourvoi, la Cour Suprême a cassé cette décision : Attendu, dit-elle, que le jugement n'a statué qu'en vue de l'établissement d'une servitude, et qu'en prononçant une expropriation qui n'avait pas pour objet l'acquisition d'un droit en pleine propriété, il a faussement appliqué et par suite violé la loi sus-visée.

Nous avons noté que le terrain litigieux n'était pas clos. La servitude légale suffisait donc à la Cie du Midi pour atteindre le but qu'elle se proposait d'y planter des pylônes. Il ne pouvait être soutenu, pour valider la décision du Tribunal de Pau : Qui peut le plus peut le moins ; qui peut acquérir toute la propriété peut acquérir de simples servitudes. En effet, comme l'indique fort bien M. le Professeur Mestre, l'expropriation constitue un moyen juridique uniquement destiné à réaliser un transport de propriété et c'est le détourner de sa fin normale que de l'employer à toute autre destination.

Il est bien évident que la situation aurait été toute différente si le terrain eut été clos. Il eut été alors affranchi de la servitude légale et son expropriation se fût donc imposée.

4^{ème} CONDITION

Il faut que le concessionnaire ait rempli toutes les formalités prescrites par les lois et règlements.

Ce serait sortir de notre sujet que d'entrer dans des détails sur les règles de procédure.

Et il serait surabondant de dire enfin que le concessionnaire doit payer les indemnités mises à sa charge.

Les conditions nécessaires pour pouvoir exercer les servitudes légales sont moins rigoureuses ; et cela se comprend puisqu'en cette matière, le législateur considère qu'il n'y a pas dépossession.

Comme pour l'expropriation, il faut qu'une loi ait accordé ce droit à la catégorie d'entreprises privées envisagée, et il faut que le concessionnaire ait satisfait aux formalités légales ou réglementaires.

Mais la condition qu'il doit s'agir de la pleine propriété d'un immeuble ne s'impose évidemment plus ; ce n'est que par exception au contraire, que l'exercice d'une servitude, comme celle de submersion, peut déposséder entièrement et définitivement le propriétaire de l'immeuble.

En ce qui concerne la déclaration d'utilité publique des distinctions s'imposent.

Elle est nécessaire pour les entreprises de distribution d'énergie électrique (article 12 de la loi du 15 juin 1906). Encore faut-il en excepter, en vertu de l'article 298 de la loi de Finances du 13 juillet 1925, les entreprises placées sous le régime de la concession ou de la régie lorsqu'elles sont réalisées avec le concours financier de l'Etat, des Départements, des Communes, et des Syndicats de Communes.

Pour les sources d'eaux minérales, l'article 7 de la loi du 14 juillet 1856 exige la déclaration d'intérêt public et en outre un arrêté ministériel. L'expression intérêt public a un sens moins restrictif que celle d'utilité publique ; nous avons vu cependant que les Chartes de 1814 et de 1830 avaient subs-

titué le mot intérêt à celui utilité tout en lui conservant le même sens.

Pour les travaux de recherches, fouilles et sondages à exécuter par les concessionnaires de mines, l'article 10 de la loi de 1810 et l'article 43 de la loi de 1880 n'exigent qu'un arrêté préfectoral.

Enfin pour les entreprises d'utilisation de l'énergie hydraulique, le droit d'exercer les servitudes légales résulte du seul fait de la concession, aux termes de l'article 4 de la loi du 16 octobre 1919.

Emprises illégales et voies de fait

Si un concessionnaire ne remplit pas les conditions exigées pour exproprier ou pour exercer les servitudes légales, il s'empare sans droit du bien d'autrui par violence ou voie de fait.

De tels abus ont été excessivement fréquents.

Tantôt le concessionnaire prenait possession sous prétexte de servitude, d'un immeuble qui aurait dû être exproprié ;

Tantôt, et c'était le cas le plus général, il exerçait d'autorité une servitude sans avoir accompli aucune des formalités légales, sans même les avoir commencées et sans même avoir prévenu les propriétaires.

Ces atteintes illégales à la propriété privée sont assurément des plus regrettables et ne sauraient juridiquement être tolérées.

On est cependant obligé de reconnaître que fort souvent, peut-être dans la majorité des cas, elles n'étaient pas sans excuses.

Ainsi un entrepreneur de distribution d'énergie électrique avait traité à l'amiable avec la presque totalité des propriétaires intéressés ; ses travaux étaient arrêtés par le

fait qu'il fallait, par exemple, planter des poteaux ou pylônes dans une propriété plus ou moins bien close (Nous avons vu qu'à ce sujet il s'agissait d'une question de fait donnant assez matière à contestations). Ou bien par le fait qu'il était obligé pour passer sa ligne de couper un ou quelques arbres alors que le décret du 12 novembre 1938 n'était pas encore intervenu pour le lui permettre ; ou bien encore par le fait que la surélévation des eaux devait submerger quelques mètres carrés de la partie basse d'un jardin appartenant à une habitation assez éloignée et sise à une altitude beaucoup plus élevée.

Tous les efforts de ce concessionnaire et ses offres pourtant majorées s'étaient heurtés au silence ou à l'obstruction de quelques rares propriétaires. Il était cependant tenu d'achever ses travaux dans un délai déterminé, et au surplus des retards pouvaient entraîner pour lui des pertes fort importantes.

En agissant d'autorité, il s'exposait à un procès. Il le savait ; mais ce risque pouvait être considéré par lui comme moins sérieux qu'une expropriation régulière, même en employant une procédure d'urgence. Les nécessités pratiques le lui imposaient jusqu'à un certain point, et la tentation était trop forte pour qu'il y résistât.

En fait, il en avait été de même pour toutes les emprises qualifiées servitudes. Les concessionnaires s'étaient emparés fort souvent par voie de fait des droits que le législateur a reconnu plus tard devoir leur être conférés. On peut dire que le législateur a eu alors la main un peu forcée, et il l'a eue encore lorsqu'il a ajouté au droit d'ébrancher les arbres celui de les couper.

Quoi qu'il en soit, considérons qu'une voie de fait est commise et voyons quelles en seront les sanctions.

Tout d'abord, si le concessionnaire n'a fait que manifester une intention, par exemple en pénétrant dans une propriété pour effectuer des études ou des tracés, mais n'a encore exécuté ni commencé aucune installation, le propriétaire peut évidemment s'opposer à ce que les préposés de l'entreprise pénètrent de nouveau chez lui. Il pourrait même le faire, croyons-nous, matériellement ou par une mesure telle que la menace d'envoyer ses chiens contre ceux qui prétendraient violer sa propriété.

Mais mieux vaut évidemment, au lieu d'en venir aux mains, s'adresser aux Tribunaux qui interdiront l'accès, à peine de dommages-intérêts ou même de condamnations pénales.

Si les travaux sont en cours d'exécution, le propriétaire pourra agir soit au possessoire, soit au pétitoire, soit par voie de référé. Il est de doctrine et de jurisprudence qu'en ce cas, les Tribunaux doivent ordonner la suspension des travaux jusqu'à ce que la situation du concessionnaire soit devenue régulière.

Mais si les travaux sont déjà exécutés, la solution est fort discutée.

Par un premier arrêt du 25 avril 1923 (S. 1924-1-89 annoté par M. le Professeur Mestre) la Cour de Cassation a décidé que les Tribunaux, qui avaient le droit d'ordonner la suspension, n'avaient pas celui de prescrire la destruction.

Au contraire par arrêt du 6 janvier 1930 (S. 1930-1-37 également annoté par M. le Professeur Mestre) elle a jugé qu'ils pouvaient ordonner cette destruction. Il s'agissait en l'espèce de fils électriques tendus dans une propriété privée sans qu'il y ait eu déclaration d'utilité publique.

Elle a encore confirmé cette dernière jurisprudence par arrêt du 3 mars 1936 (Sirey, 1936-1-151).

Pourtant depuis le pourvoi, le concessionnaire avait obtenu la déclaration d'utilité publique.

Ces décisions ordonnant la destruction des travaux, ne sont pas à l'abri des critiques.

Il est bien certain que si des travaux exécutés d'abord illégalement ont été ensuite régularisés par la déclaration d'utilité publique ou l'accomplissement des formalités requises, ils ont pris dès cette régularisation le caractère de travaux publics, et il n'appartient dès lors qu'à l'Administration d'en ordonner l'enlèvement.

Au surplus, on ne voit pas du tout pourquoi un concessionnaire détruirait un ouvrage fait, alors qu'il serait obligé de le reconstruire le lendemain dans les mêmes conditions ; ce serait lui imposer une double perte sans aucun intérêt pratique pour personne. La demande de suppression formée par le propriétaire lésé serait, croyons-nous, rejetée avec raison comme abus de droit, puisqu'elle ne tendrait qu'à nuire à autrui sans que le demandeur puisse en retirer aucun avantage nouveau, un droit à dommages-intérêts lui étant déjà acquis. Il est de principe que l'intérêt est la mesure des actions.

On peut d'ailleurs envisager bien des cas où la suppression constituerait une iniquité.

L'exercice illégal d'une servitude peut avoir été commis de bonne foi. Le concessionnaire peut être trompé ou se tromper lui-même sur les limites exactes d'une propriété ; il peut, en se basant sur l'arrêt du Conseil d'Etat déjà cité du 21 décembre 1931, considérer qu'un héritage entouré de fils de fer barbelés n'est pas clos dans le sens de la loi, alors qu'un Tribunal civil pourrait décider le contraire dans d'autres espèces identiques ; ou considérer de même comme ne constituant par une clôture suffisante des haies et des fos-

sés entourant un herbage, ce qui a été pourtant admis par arrêt de Cassation du 3 mars 1936 (S. 1936-1-151).

Ces erreurs lui coûtent assez cher sans qu'il faille y ajouter des démolitions à faire en pure perte et sans profit pour personne.

En définitive, puisqu'aussi bien les travaux supprimés devront être rétablis, le plaignant n'en sera pas moins évincé ; et le tout se résoudra pour lui à recevoir l'indemnité représentative du préjudice qu'il aura éprouvé. Que des dommages-intérêts lui soient accordés, rien de mieux ; mais là devrait s'arrêter la sanction. D'autant plus que, pour l'évaluation de ces dommages, les Tribunaux jouissent d'une entière liberté. Ils tiendront compte de toutes les circonstances, telles que la bonne ou la mauvaise foi du concessionnaire et la gravité de la voie de fait commise, et par contre de l'attitude conciliante ou intransigeante du propriétaire.

Aux dommages-intérêts calculés suivant le mode ordinaire, les Juges pourront même en ajouter de supplémentaires, justement à cause de cette voie de fait. La Cour de Cassation a consacré ce principe par arrêt du 27 juin 1905 (S. 1909-1-201) confirmant un arrêt de la Cour d'Alger. En l'espèce le concessionnaire d'une mine avait occupé sans autorisation un terrain pendant 24 ans. La loi de 1810 fixe forfaitairement l'indemnité due au double du produit annuel, ce qui comprend donc à la fois une réparation exacte du préjudice subi et une valeur égale à titre d'indemnité de dépossession. L'occupation ayant été faite irrégulièrement, la Cour a estimé qu'il y avait eu quasi-délit motivant des dommages-intérêts spéciaux et elle a alloué les intérêts de la totalité des 24 annuités non pas du jour de la demande, ni

même de chaque échéance annuelle, mais du jour de l'occupation, ce qui en fait doublait les condamnations.

Une dernière raison nous porte à écarter la possibilité pour les Tribunaux d'ordonner la destruction des travaux déjà effectués et qui devraient être rétablis.

En pratique le concessionnaire serait contraint, par son intérêt même, de traiter avec le propriétaire pour qu'il le dispense de la démolition et de la reconstruction, et par suite de subir ses exigences à la seule condition qu'elles restent inférieures ou ne dépassent pas les dépenses qu'il aurait à faire.

Le propriétaire recevrait ainsi une nouvelle indemnité supplémentaire que le Juge n'avait certainement pas voulue ; ce serait dans bien des circonstances une prime donnée à l'intransigeance et à l'obstruction systématique ; et il n'est certes pas besoin de les favoriser, encore moins de les encourager.

CHAPITRE VI

Situation juridique des immeubles expropriés par les entreprises privées d'utilité publique et des emprises résultant des servitudes légales.

Le décret-loi du 28 août 1935 qui reproduit d'ailleurs sur ce point toutes les lois qui l'ont précédé, ne permet l'expropriation que pour l'exécution des travaux publics.

Nous lisons en effet à l'article 3, « tous grands travaux publics, routes nationales, canaux, chemins de fer, canalisations de rivières, bassins et docks, entrepris par l'Etat ou par des compagnies particulières, avec ou sans péage, avec ou sans subside du Trésor, avec ou sans aliénation du domaine national, ne peuvent être déclarés d'utilité publique que par une loi ».

En général les travaux publics ne sont pas effectués directement par ces personnes morales, mais par des concessionnaires qu'elles se substituent. Ces concessionnaires auront pour l'accomplissement du travail les mêmes droits que l'autorité concédante ; par conséquent ils pourront exproprier. Ce droit leur est formellement reconnu par l'article 56

du décret : « Les concessionnaires des travaux publics exercent tous les droits conférés à l'Administration et sont soumis à toutes les obligations qui lui sont imposées par le présent décret ».

L'expropriation étant ici pratiquée au nom de l'autorité concédante, et pour l'accomplissement des travaux publics, les immeubles expropriés s'intègrent dans les travaux publics, ne sont en aucun cas la propriété du concessionnaire, mais font partie du domaine public de l'Etat, du département ou de la commune, suivant l'autorité concédante.

C'est ainsi que les voies de chemins de fer des grands réseaux concédés par l'Etat sont dans le domaine public national.

La propriété des immeubles expropriés et surtout les attributs attachés à cette propriété sont des questions qui se posent au contraire au sujet des entreprises privées d'utilité publique dont nous nous occupons, ou du moins pour certaines d'entre elles.

Il convient tout d'abord d'écarter du débat les entreprises de distribution d'énergie électrique. Nous avons vu déjà que ces établissements se rapprochaient très sensiblement des concessions de travaux publics. Leurs ouvrages ont le caractère de travaux publics (Conseil d'Etat, 17 novembre 1933, S. 1934-3-35, et Cassation civile, 11 janvier 1937, S. 1937-1-101).

L'article 12 de la loi du 15 juin 1906, cité au chapitre III, leur accorde la faculté d'expropriation et s'il y a lieu à expropriation, il y est procédé conformément à la loi du 3 mai 1841 au nom de l'autorité concédante et aux frais du concessionnaire.

L'expropriation étant effectuée au nom de l'autorité concédante, les immeubles expropriés entrent dans le domaine

du concédant, et leur situation est la même que celle du domaine public. Il y a analogie entre les terrains qui ont été expropriés pour permettre la distribution de l'énergie électrique, et les terrains sur lesquels sont placées les voies ferrées. Ces terrains sont en dehors du commerce ; le concessionnaire ne peut ni les vendre ni les hypothéquer, et ils sont insaisissables.

Le concessionnaire ne jouit que d'un droit d'usage réduit à la durée de sa concession fixée par le cahier des charges et qui ne peut excéder 40 ans.

Il y a lieu d'écarter aussi les sources hydrominérales. L'article 9 de la loi du 14 juillet 1856 déclare in fine « dans aucun cas l'expropriation ne peut être provoquée par le propriétaire de la source ».

Cependant l'article 7 de la même loi permet au propriétaire de la source d'occuper les terrains avoisinants, et l'article 9 autorise le propriétaire du terrain à exiger l'acquisition du terrain occupé par l'exploitant de la source. Ce dernier jouit ainsi d'un privilège qui aboutit à une véritable expropriation.

Nous n'avons pas à nous demander quelle est la situation juridique des terrains acquis ainsi sur l'injonction du propriétaire, et dont le prix est fixé suivant les règles propres à l'expropriation.

Une source hydrominérale et tous les immeubles qui en font partie sont régis par le droit civil si la source appartient à un particulier. Si elle appartient à une collectivité publique, elle est régie par les règles du droit administratif concernant le domaine privé.

Il nous reste à examiner les mines et les entreprises d'utilisation d'énergie hydraulique.

Pour les mines, la loi de 1810 ne donnait pas au conces-

sionnaire le droit d'exproprier ; elle en faisait un concessionnaire purement privé, jouissant seulement de certaines servitudes, comme devait le faire plus tard la loi de 1856 sur les sources hydrominérales.

La mine constituait ainsi un immeuble dont la propriété perpétuelle était attribuée de concessionnaire. Il pouvait vendre la mine, la louer, l'hypothéquer, sans aucune autorisation ; et ses créanciers avaient le droit d'opérer une saisie-immobilière et de faire vendre la mine aux enchères publiques comme tout immeuble.

Cette conception de la propriété de la mine se justifiait sous le régime de la loi de 1810, le concessionnaire ne jouissant pas des attributs de la puissance publique.

La loi du 27 juillet 1880 vint accorder au concessionnaire de mine la faculté d'exproprier dans certains cas et pour son propre compte. Cependant aucune disposition de cette nouvelle loi ne modifiait les principes antérieurs ; et le concessionnaire restait aussi bien propriétaire et pouvait disposer des immeubles expropriés comme des autres.

Cet état de choses dura jusqu'à la loi de Finances du 13 juillet 1911 qui y mit fin par son article 138, ainsi conçu : « Les mutations de propriété sous quelque forme et à quelque titre que ce soit, ou les amodiations de concession minière par acte entre vifs, ne peuvent être effectués que si elles ont été autorisées par un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Tous actes faits en violation des dispositions du présent article sont nuls et de nul effet et peuvent donner lieu au retrait de la concession ».

La loi du 9 septembre 1919 qui a modifié sur certains points le régime de la loi de 1810 sur les mines, a supprimé les concessions perpétuelles en déclarant dans son article

premier, que toutes les concessions devaient être temporaires et en fixant leur durée maxima à quatre-vingt-dix-neuf ans, délai après lequel les mines doivent faire retour gratuitement à l'Etat.

La même loi indique à la fin de l'article premier : « Les concessions de mine à temps constituent des droits immobiliers et seront comme tels susceptibles d'hypothèque ».

Il semblerait à la lecture de cet article que les droits du concessionnaire sur la concession, et en particulier sur les immeubles qui en font partie, sont assimilables aux droits du propriétaire foncier sur les terrains lui appartenant.

Cependant il n'en est rien, puisque la loi du 13 juillet 1911 interdit toute mutation de propriété à quelque titre que ce soit sans l'autorisation du Gouvernement.

La constitution d'une hypothèque peut bien se faire sans autorisation, mais comme nous le verrons, l'hypothèque portant sur une concession minière n'est pas une bien sûre garantie pour son titulaire.

D'autre part, aux termes de l'article 2 de la loi de 1919, le cahier des charges doit déterminer notamment « les terrains, bâtiments, ouvrages, machines, appareils et engins de toutes natures, servant à l'exploitation de la concession et en constituant les dépendances immobilières conformément à l'article 8 de la loi du 21 avril 1810, qui à ce titre doivent faire gratuitement retour à l'Etat ».

Il doit déterminer aussi les conditions dans lesquelles, en fin de concession, l'Etat ou le cas échéant le nouveau concessionnaire peut reprendre à dire d'expert : les matières extraites, les approvisionnements et autres objets mobiliers ainsi que les bâtiments et ouvrages ne rentrant pas dans la catégorie de ceux qui doivent revenir gratuitement et de plein droit à l'Etat.

Notons enfin que le concessionnaire peut être l'objet de déchéance pour diverses causes et notamment s'il n'exploite pas, quoique ce défaut d'exploitation soit indépendant de sa volonté et ne résulte par exemple que d'un manque de capitaux ou de pertes extraordinaires.

Nous sommes donc amené à dire que les immeubles faisant partie de la concession ne sont pas véritablement la propriété du concessionnaire puisqu'il est tenu de conserver pour les rendre, en fin de concession, ceux dont le cahier des charges prévoit la restitution, et que l'Etat ou le nouveau concessionnaire ont le droit de reprendre moyennant indemnité, même ceux qui n'ont pas été prévus au cahier des charges.

En réalité, le concessionnaire n'a sur eux qu'un droit d'usage qui lui est donné pour qu'il puisse exploiter la mine et qui est limité à la durée de la concession elle-même.

Il est ainsi un détenteur précaire. S'il peut user de la chose, il ne peut en abuser ; il lui manque donc l'un des attributs essentiels de la propriété.

Si nous examinons la situation du point de vue de l'Etat, nous devons dire qu'il est dès à présent propriétaire sous condition purement suspensive.

A la fin de la concession, la mine entrera-t-elle dans le domaine public ou dans le domaine privé de l'Etat ? Aucun texte ne permet de répondre.

Ce qui semble certain, c'est que les travaux que pourra effectuer le concessionnaire suivant seront des travaux publics, car il est déjà de jurisprudence que les ouvrages d'un concessionnaire de l'Etat, des départements ou des communes, même s'il s'agit d'un bien privé, sont des travaux publics. Il en a été ainsi jugé en ce qui concerne la société fermière d'une source d'eau minérale dépendant du do-

maine privé d'une commune (Conseil d'Etat, 8 avril 1866, S. 67-2-127 et Toulouse, 10 février 1919, S. 1922-2-89 annoté par M. le Professeur Mestre).

Au surplus, dès à présent, on est bien obligé de reconnaître le caractère d'ouvrages publics et de domanialité publique aux chemins construits après déclaration d'utilité publique par les concessionnaires de mines hors de leur périmètre, et pour lesquels le cahier des charges aura imposé qu'ils soient affectés à l'usage du public, conformément à l'article 44 in fine de la loi du 27 juillet 1880. Cela résulte a contrario de deux arrêts du Conseil d'Etat du 2 décembre 1904 et du Tribunal des Conflits du 3 juin 1905 (S. 1906-3-65 annoté par M. Hauriou).

En somme, à l'heure actuelle, les immeubles dépendant de la concession n'ont pas une situation juridique bien définie. « Il s'agit d'un statut légal intermédiaire entre la condition d'un immeuble susceptible de propriété et l'attribution d'un bien à la compétence de l'Administration. C'est la canalisation de l'activité privée dans un sens déterminé (M. le Professeur Scelle qui ajoute, à propos des droits du concessionnaire vis-à-vis de superficiaire, qui sont aussi conditionnnés par le but à atteindre : « Sans qu'on s'en aperçut, l'idée de but dans le droit faisait ici son apparition »).

Une concession minière ou des immeubles en faisant partie peuvent être vendus après un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat. Dans ce cas, pas de difficulté ; bien que la marche à suivre soit un peu compliquée, elle est donnée par des textes légaux.

Mais nous pouvons supposer qu'une concession a été hypothéquée, ou même qu'un créancier qui a obtenu contre le concessionnaire un jugement de condamnation a pris une

inscription d'hypothèque judiciaire. Quels seront alors les droits du créancier ?

Il est constant en droit privé, que seuls les immeubles susceptibles d'une réalisation par expropriation forcée, peuvent être hypothéqués.

Une concession minière étant d'après la loi susceptible d'hypothèque, le créancier pourra-t-il faire saisir et vendre par autorité de justice les immeubles faisant partie de la concession ?

Il ne le semble pas, la loi de Finances de 1911 interdisant toute mutation de propriété sans l'autorisation du Gouvernement.

Ainsi le créancier hypothécaire, auquel le Gouvernement ne donnerait pas expressément le droit de les pratiquer, se trouve actuellement démunie de toutes voies d'exécution contre un concessionnaire qui ne veut pas ou ne peut pas le payer.

Une saisie pourrait peut-être être effectuée, mais ne pourrait pas être poursuivie jusqu'à l'adjudication, car celle-ci devrait être précédée d'un décret l'autorisant. L'Administration, ne sachant pas à l'avance à qui la concession serait adjugée, n'accorderait vraisemblablement pas ce décret, la situation du pétitionnaire étant prise en considération avant l'octroi d'une concession.

En fin de concession, le créancier hypothécaire perd à plus forte raison tout recours, puisque la loi du 9 septembre 1919 porte à l'article 2, alinéa 4 : « La fin de la concession entraîne l'extinction de tous les droits hypothécaires. Les conservateurs des hypothèques devront en opérer la radiation sur le vu de la décision ministérielle refusant de renouveler la concession ou en prononçant la déchéance ».

Les textes qui régissent l'utilisation de l'énergie hydraulique sont à peu près calqués sur le régime minier.

La concession est limitée dans sa durée ; elle est ici réduite par l'article 10 de la loi du 16 octobre 1919 à un maximum de 75 ans à compter de l'expiration du délai fixé pour l'exécution des travaux.

L'article 5 de la même loi permet l'expropriation par le concessionnaire de l'énergie hydraulique et en son propre nom lorsqu'il est déclaré d'utilité publique ; et nous avons vu que en outre, par l'exercice des servitudes légales, il lui était possible d'occuper des terrains à titre définitif.

L'article 12 dispose : « Toute cession totale ou partielle de concession, tout changement de concessionnaire, ne peut avoir lieu qu'après approbation donnée par décret en Conseil d'Etat ». C'est la reproduction de la loi de 1911.

L'article 21 est ainsi conçu : « Les droits résultant du contrat de concession ou de l'arrêté d'autorisation d'aménagement des forces hydrauliques sont susceptibles d'hypothèque ». C'est la reproduction de l'article premier de la loi du 9 septembre 1919 que nous venons de voir.

Nous devons ainsi conclure à une complète analogie entre les concessions minières et les concessions d'utilisation d'énergie hydraulique. Les immeubles qui en font partie, soit par suite d'expropriation, soit par suite d'occupation définitive au résultat de l'exercice des servitudes légales, sont soumis à la même situation juridique très indéterminée, et dominée par la même idée de but dans le droit.

Cependant nous verrons dans un instant que tous leurs travaux ont le caractère de travaux publics.

Il y a lieu d'observer aussi que la situation du concessionnaire d'énergie hydraulique est un peu plus précaire que celle du concessionnaire minier.

En effet, sa concession déjà moins étendue dans sa durée maxima, peut être l'objet d'un rachat prévu par l'article 10, § 12, de la loi du 16 octobre 1919, après l'expiration d'un délai qui ne doit pas être inférieur à cinq ans, ni supérieur à vingt-cinq ans à compter de la date fixée pour l'achèvement des travaux ; et en ce cas, le cahier des charges doit prévoir le règlement des sommes qui seraient dues par le concessionnaire pour la mise en bon état d'entretien des ouvrages constituant les dépendances immobilières de la concession et qui seront prélevées le cas échéant sur l'indemnité de rachat. Rien de tel n'existe à l'encontre du concessionnaire de mines.

Mais alors pourquoi le législateur a-t-il prévu la possibilité d'hypothéquer les mines et les biens des entreprises d'énergie hydraulique ?

C'est qu'en fait une telle garantie pourra dans certains cas produire effet.

Ainsi, en cours de concession, le concessionnaire autorisé par le Gouvernement consent volontairement une cession totale ou partielle.

Ou bien l'autorité concédante, usant de son droit, exerce le rachat et en paie la valeur avant l'expiration de la concession.

Ou bien le concessionnaire encourt la déchéance et la concession est donnée par l'Administration à un tiers, évidemment à charge par lui de payer une indemnité correspondante.

Ou bien encore le concessionnaire tombe en déconfiture, est déclaré en faillite ou en état de liquidation judiciaire. Ces événements n'entraînent pas de plein droit sa déchéance ; mais il est bien évident que l'autorité concédante sera amenée à provoquer elle-même cette déchéance puisque le con-

cessionnaire se trouve dans l'impossibilité de continuer son exploitation.

Dans ces différents cas, qui ne sont cités qu'à titre d'exemples et non à titre limitatif, les créanciers hypothécaires pourront récupérer les sommes qui leur sont dues suivant leur rang.

Les hypothèques pourraient en outre avoir effet, en fin de concession, dans le cas par exemple où l'autorité concédante reprendrait, en payant l'indemnité, des immeubles par destination ou autres qui ne devraient pas lui revenir gratuitement.

Il n'en reste pas moins qu'une hypothèque constituée dans de telles conditions n'est qu'une garantie assez illusoire.

Ce qui précède résulte des textes légaux, mais la jurisprudence est allée plus loin ; elle assimile aujourd'hui complètement les ouvrages des entreprises d'utilisation de l'énergie hydraulique à des travaux publics.

C'est ce qu'a décidé un arrêt du Conseil d'Etat du 22 juin 1928 (S. 1928-3-113) qui a causé du reste une certaine émotion et a été l'objet de vives discussions.

Nous aurons à revenir sur cet arrêt au chapitre VII ; nous n'en prendrons pour le moment que ce qui a trait à notre sujet actuel.

Voici les faits qui sont extraits du rapport de M. Josse, commissaire du Gouvernement :

La Société hydro-électrique et métallurgique du Palais a obtenu, par décret du 28 juin 1923, la concession de chutes d'eau sur le Tauriou.

En vue de lui permettre de procéder aux études et opérations préliminaires dans le périmètre de sa concession, un arrêté du Préfet de la Haute-Vienne, du 22 août 1923, a autorisé les agents de la Société à pénétrer dans les propriétés

privées pour y établir des jalons, y faire tous abattages, élagages, nivellements et autres travaux indispensables.

L'arrêté rappelait que devaient être accomplies au préalable les formalités prescrites par l'article premier de la loi du 29 décembre 1892 sur l'occupation temporaire ; et l'article 4 portait expressément : « Les indemnités qui pourraient être dues pour dommages causés aux propriétaires par le personnel chargé des études et travaux seront à la charge de la Compagnie. A défaut d'entente amiable, elles seront réglées par le Conseil de Préfecture de la Haute-Vienne.

Cet arrêté préfectoral avait été pris en exécution du règlement d'administration publique du 20 janvier 1923, rendu par application de l'article 28 de la loi du 16 octobre 1919, et renvoyait expressément à la loi du 22 juillet 1889, admettant ainsi la compétence du Conseil de Préfecture.

La Société s'est mise au travail, ses agents pénétrant dans les propriétés privées, notamment dans celle appartenant aux époux de Sigalas, à quelques centaines de mètres de l'endroit où le barrage devait être établi.

Les propriétaires s'étant aperçus que les ingénieurs de la Société faisaient abattre un très grand nombre d'arbres sans constat préalable, et que les habitants du village employés à cet abatage saccageaient leur domaine, élevèrent d'énergiques protestations.

Le 20 octobre 1923, par exploit d'huissier, ils faisaient défense à la Société de continuer ses opérations et le 21 novembre ils assignaient le concessionnaire devant le Conseil de Préfecture réclamant une indemnité de 20.000 francs.

Par un premier arrêté du 26 décembre 1923, le Conseil de Préfecture ordonna une expertise à l'effet d'évaluer les dommages causés à la propriété des époux de Sigalas et en même temps de faire connaître si l'arrêt des travaux, imposé par

l'exploit du 20 octobre, avait causé un préjudice à la Société et d'en fixer le montant.

Moins de deux mois après, les experts déposaient leur rapport : ils estimaient à 3.475 francs les dommages causés à la propriété de Sigalas et à cent mille francs le préjudice causé à la Société par l'arrêt pendant trois mois de ses travaux d'étude.

Après un complément d'expertise ayant pour objet de faire préciser les bases de cette indemnité proposée en faveur de la Société, le Conseil de Préfecture a rendu sa décision définitive le 14 avril 1925. Cet arrêté alloue 15.000 francs à la Société, 3.475 francs aux époux de Sigalas, deux tiers des dépens et frais d'expertise étant mis à leur charge ».

Les époux de Sigalas ont déféré cet arrêté au Conseil d'Etat, motif pris notamment de ce que le Conseil de Préfecture était incompétent pour le tout, les travaux de la Société n'ayant pas le caractère de travaux publics.

Le Conseil d'Etat a rejeté ce moyen et a admis le caractère de travaux publics des ouvrages exécutés par le concessionnaire. Nous lisons en effet à l'arrêt : « Considérant que les ouvrages établis par le concessionnaire d'une usine hydraulique, sous le régime de la loi du 16 octobre 1919, doivent faire retour à l'Etat à l'expiration de sa concession ; que la loi crée au profit et à la charge du concessionnaire un système de droits et d'obligations destinés à assurer, dans le présent et dans l'avenir, le meilleur emploi de la richesse naturelle des cours d'eau dont la puissance publique concède l'usage en vue de pourvoir aux besoins de la collectivité ; que, notamment, la loi dispose que le concessionnaire devra constituer des réserves en force et en eau qui seront tenues par lui à la disposition des services publics selon les conditions inscrites au cahier des charges et en vue

desquelles il devra effectuer les travaux nécessaires pour leur utilisation ; qu'elle prévoit, en outre, que des tarifs maxima seront arrêtés tant pour lesdites réserves que pour les ventes d'énergie au public, s'il y a lieu ; considérant que de l'ensemble de ces dispositions, il résulte que les travaux du concessionnaire ont le caractère de travaux publics, et que par suite les actions afférentes aux dommages qu'ils peuvent occasionner ne relèvent en principe que du Conseil de Préfecture ».

Par note sur cet arrêt, M. le Professeur Hauriou le critique pour plusieurs raisons :

D'abord le fait que la concession doit faire retour à l'Etat ne suffit pas pour donner aux travaux le caractère de travaux publics. La loi ne dit même pas s'ils rentreront, en fin de concession, dans le domaine public ou dans le domaine privé ; en tous cas, pour le moment, ils ne sont pas dans le domaine public et ne sont pas des ouvrages publics.

D'autre part, on ne voit pas d'intérêt pratique sérieux à l'assimilation à une opération de travaux publics ; et la légalité du règlement d'Administration publique du 20 janvier 1923 peut se défendre bien mieux par la théorie de la délégation de matière par le pouvoir législatif.

Enfin, par la logique de cette assimilation à des travaux publics, le Conseil d'Etat serait peut-être entraîné plus loin qu'il ne voudrait. Il lui faudrait, tôt ou tard, reconnaître la qualité d'ouvrage public pour les travaux de la chute et il s'en suivrait la compétence du Conseil de Préfecture pour les marchés à l'entreprise, par lesquels le concessionnaire ferait exécuter les travaux.

Si l'on admet la théorie du Conseil d'Etat on est bien obligé d'en tirer toutes les conséquences et de conclure que les ouvrages exécutés par les concessionnaires d'énergie

hydraulique constituent dès leur exécution des travaux publics. A ce titre ils feraient partie du domaine public et seraient donc comme lui inaliénables et imprescriptibles.

On peut se demander si cet arrêt du 22 juin 1928 n'a pas été inspiré par la tendance habituelle du Conseil d'Etat à étendre le plus possible la compétence administrative, ou, comme le dit M. le Professeur Hauriou, pour venir au secours d'un règlement d'Administration publique. Les circonstances de fait ont pu aussi avoir leur influence.

La question peut sans doute être considérée comme restant encore ouverte.

CHAPITRE VII

Fixation des indemnités. — Indemnités de plus-value. Règles de compétence.

Les indemnités pouvant être dues par suite d'expropriation étaient autrefois fixées par le jury conformément à la loi du 3 mars 1841 ; elles doivent l'être aujourd'hui par la commission d'évaluation instituée par le décret-loi du 8 août 1935. Les décisions de cette commission sont susceptibles d'appel dans le délai de 15 jours devant le Tribunal civil de la situation des biens expropriés.

Aux termes de l'article 41 de ce décret, l'indemnité ne doit comprendre que le dommage actuel et certain causé par le fait même de l'éviction ; elle ne peut s'étendre au préjudice incertain et éventuel qui ne serait pas la conséquence directe de l'expropriation. Si au cours des débats, il est donné acte à l'Administration qui poursuit l'expropriation d'une demande qu'elle considère comme visant un préjudice de cette nature, la commission arbitrale doit statuer sur cette demande par une disposition distincte.

D'autre part, aux termes de l'article 44, si l'exécution des

travaux doit procurer une augmentation de valeur immédiate et spéciale au reste de la propriété, la commission statue également sur cette augmentation par une disposition distincte ; le montant est déduit de celui de l'indemnité.

Le Tribunal peut ainsi, en cas d'appel, exercer utilement et pleinement son contrôle.

En fait, comme nous l'avons déjà signalé, ce n'est que très exceptionnellement que les entreprises privées auront à faire fixer ainsi les indemnités par elles dues ; elles n'auront à recourir à l'expropriation que dans les cas assez rares où l'exercice des servitudes légales ne leur permettrait pas d'obtenir le résultat désiré.

Lorsqu'il s'agit d'occupation temporaire ou d'occupation permanente résultant de l'exercice des servitudes légales, les indemnités sont fixées au résultat de tous moyens d'information, spécialement d'expertises ordonnées par la juridiction compétente.

Les experts ont en principe toute liberté pour faire leurs évaluations en leur âme et conscience, sous réserve évidemment du contrôle que doivent exercer les Tribunaux.

Nous rappellerons toutefois que, si les dépossessions sont exercées par des entreprises minières, les indemnités doivent être obligatoirement soit du double du produit net annuel du terrain s'il peut être rendu à la culture au bout d'un an, soit du double de la valeur qu'il avait avant l'occupation, si la dépossession dure plus d'un an ou si le terrain n'est plus propre à la culture.

Au surplus d'autres dommages peuvent être causés par l'exploitation elle-même des mines. En ce cas, le concessionnaire devra réparer les dommages conformément au droit commun (Cass, 5 février 1924, S. 1924-1-325) ; et cette réparation sera due chaque fois qu'il sera causé un nouveau

préjudice, quand bien même il serait le renouvellement d'un précédent de même nature déjà indemnisé, sauf le cas de fraude (Cass. 23 avril 1936. S. 1936-1-243).

Pour les autres entreprises, l'indemnité doit représenter la réparation de tout le préjudice qui est une suite immédiate et directe de l'acte dommageable.

On ne doit pas faire entrer en ligne de compte un préjudice qui serait purement éventuel ; mais il en est autrement d'un préjudice qui, bien que futur, apparaît aux juges, dès à présent, comme la prolongation certaine et directe d'un état de choses actuel et comme étant susceptible d'une estimation immédiate.

Ainsi à raison des servitudes créées par la loi de 1906, les Tribunaux peuvent condamner l'entreprise à réparer les dommages résultant tant de l'installation du réseau que de son fonctionnement, et notamment de la dépréciation de la propriété, de la diminution de jouissance, de la gêne occasionnée par le passage des préposés à la surveillance et à l'entretien (Cassation deux arrêts du 1^{er} juin 1932. S. 1932-1-256 et même recueil 1933-1-49 avec note de M. Mazeaud).

Il en est évidemment de même pour les servitudes créées par la loi de 1919 au profit des entreprises d'utilisation de l'énergie hydraulique.

Mais notons que ni la loi de 1906 ni celle de 1919 ne prévoient une indemnité de plus-value pouvant se compenser pour partie avec les indemnités dues à raison de l'exercice des servitudes légales. Est-ce à dire que les Tribunaux ne devront en aucun cas tenir compte de cette plus-value, qui est cependant parfois incontestable ? Nous n'hésiterions pas à répondre par l'affirmative.

La question s'est posée à plusieurs reprises, mais n'a pas

été tranchée de façon catégorique ; et elle reste assez troublante :

Trois arrêts de la Cour de Cassation du 3 juin 1935 (Dalloz 1937-1-17, avec les rapports de M. le Conseiller Pilon et note de M. Blaevoet) ont écarté les plus-values opposées en compensation par les concessionnaires. Ces décisions apparaissent quelque peu différentes.

Dans deux espèces, les premiers juges avaient refusé de tenir compte de la plus-value alléguée.

Le pourvoi soutenait que cette plus-value est « nécessairement un élément d'évaluation s'imposant aux juges ». La Cour, après avoir constaté que la loi de 1906 ne fait pas une obligation aux juges de tenir compte des plus-values, ajoute : « Que si néanmoins, ils estiment, dans leur souveraine appréciation, devoir la faire entrer en ligne de compte pour l'évaluation de l'indemnité, encore faut-il qu'elle leur apparaisse comme certaine et susceptible d'estimation immédiate ». Or, ce n'était pas le cas dans ces deux espèces et cette seule considération a fait rejeter les pourvois. La Cour n'en admet pas moins, implicitement, que les plus-values peuvent entrer en ligne de compte.

Dans une troisième espèce, le Tribunal n'avait même pas répondu aux conclusions tendant à compenser la plus-value avec les indemnités dues et s'était borné à dire que l'évaluation du préjudice faite par les experts paraissait bien représenter la valeur du préjudice subi.

La Cour Suprême a décidé que le Tribunal, n'étant pas légalement tenu d'avoir égard à la plus-value pour apprécier l'indemnité, a écarté implicitement mais nécessairement les conclusions prises à cet effet en déclarant adopter l'évaluation du préjudice faite par les experts.

On n'est ainsi nullement fixé ; la Cour laisse la décision

à l'appréciation, on peut même dire à l'arbitraire du juge ; or l'arbitraire est inadmissible.

Il est entendu que d'un Tribunal à l'autre comme d'un expert à l'autre, les évaluations peuvent être très sensiblement différentes ; l'évaluation est un fait et une décision sur ce point échappe au contrôle de la Cour de Cassation.

Mais ici, il ne s'agit plus d'une question de fait : il s'agit de préciser exactement ce que veut dire un texte de loi et dans quelles conditions il doit être appliqué.

Lorsque le législateur a voulu qu'il soit tenu compte d'une plus-value opposable en compensation, il l'a dit expressément, comme dans la loi du 3 mai 1841 et le décret-loi du 8 août 1935. Son silence sur ce point dans les lois de 1906 et de 1919 doit impliquer qu'il en a écarté l'application.

Il semblerait abusif que le concessionnaire puisse dire au propriétaire qu'il évince : Votre indemnité ne doit pas être fixée par une commission d'évaluation parce qu'il n'y a pas expropriation. Vous devez cependant tenir compte d'une plus-value, quoique celle-ci ne soit prévue qu'en cas d'expropriation. Ce raisonnement rappellerait un peu trop : Je revendique ma liberté en vertu de vos principes et je vous la refuse en vertu des miens.

L'interprétation contraire conduirait au surplus à des résultats assez étranges et le plus souvent injustes.

En effet, d'une part, un propriétaire peut n'avoir à supporter aucune servitude et bénéficier pourtant d'une plus-value importante. Il n'aura pas d'indemnité à demander ; le concessionnaire n'aura donc aucune compensation à lui opposer et ne pourra non plus rien exiger de lui puisque ses travaux n'auront été qu'indirectement la cause de l'enrichissement (Cass. Civ. 31 juillet 1895. D. P. 95-1-391 et 18 octobre 1898. D. P. 99-1-105).

Par contre un propriétaire voisin, bénéficiant d'une plus-value égale ou même moindre, peut se voir grevé de lourdes servitudes ; et par le fait de la compensation, pourrait ne rien recevoir comme indemnité.

Le fait n'est d'ailleurs pas rare qu'un propriétaire bénéficie de plus-values sans avoir rien à payer en contre-partie. Si une industrie importante vient à s'établir dans une ville moyenne, tous les immeubles et les fonds de commerce voisins verront leur valeur augmenter. S'il est créé une voie ferrée ou une route, il en sera de même pour tous les biens situés dans un périmètre parfois fort étendu. Viendrait-il à l'idée de l'Industriel, de la Cie de Chemin de Fer ou de l'Administration vicinale de prétendre à encaisser ces plus-values ?

Pour que la solution soit équitable, il faudrait faire une masse de toutes les indemnités dues, une autre de toutes les plus-values et faire ensuite une répartition en tenant compte de toutes compensations légitimes. Or les lois de 1906 et de 1919 n'ont rien prévu ni ne permettent rien de tel.

Il est au surplus difficile de penser qu'il y a eu là un oubli du législateur ; la théorie des plus-values a bien attiré son attention puisqu'il a spécialement prévu une indemnité de plus-value d'un autre genre, comme nous allons le voir.

Fort souvent des travaux publics augmentent la valeur des immeubles voisins ; il est naturel que l'expropriant cherche à récupérer sur les bénéficiaires de ces plus-values tout ou partie des indemnités qu'il est obligé de payer à ceux qui subissent un préjudice de l'expropriation.

L'idée n'est pas nouvelle. On la trouve déjà dans les articles 30 et 31 de la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais et à divers autres travaux publics. Ces textes organisaient une procédure directe permettant à l'Ad-

ministration de recouvrer la moitié de la plus-value procurée aux propriétaires non expropriés.

Cette loi de 1807 était restée sans application, à cause semble-t-il, des formalités fort compliquées qu'elle exigeait.

Plus de cent ans après, lors de la discussion de la loi du 6 novembre 1918 modifiant la loi du 3 mai 1841, M. Jeanneney, Rapporteur devant le Sénat, attribuait cet insuccès au fait que la loi de 1807 donnait seulement à l'Administration un droit de créance au lieu de lui permettre d'exproprier. Il disait notamment : « Malgré la netteté du principe qui y est inscrit, la loi est, par la faute de certaines de ses dispositions, demeurée théorique ; la présente loi a pour objet de résoudre la difficulté ».

Malheureusement la loi de 1918 n'a nullement simplifié les formalités et elle est restée tout aussi théorique.

La loi de 1919 sur les entreprises d'utilisation de l'énergie hydraulique a repris cette idée. Aux termes de son article 20 « Les propriétaires d'usines et de terrains qui auraient profité directement des améliorations de régime des cours d'eau résultant de l'exécution de travaux par l'Etat, les Départements, les Communes, ou leurs concessionnaires, à l'exception des arrosants qui auraient des droits antérieurs à la présente loi, pourront être tenus de payer des indemnités de plus-value qui seront réglées par le Conseil de Préfecture sauf recours au Conseil d'Etat.

Les actions en indemnités de plus-value ne pourront être exercées qu'en vertu d'une autorisation préalable accordée par décret rendu en Conseil d'Etat.

Le décret peut décider que les indemnités seront payables par annuités en tenant compte chaque année de l'utilisation effective du supplément d'eau ou de force motrice résultant des travaux ».

Cet article ne dit même pas à qui reviendraient ces indemnités de plus-value, et ne donne pas, comme la loi de 1918, le droit d'exproprier ; il a dû rester aussi lettre-morte.

Si les indemnités de plus-value doivent revenir, comme il est probable, au concessionnaire, nous heurtons le principe que, pour exercer l'action de in rem verso, il faut qu'il y ait transmission directe et réelle d'un patrimoine dans un autre (Cass. 31 juillet 1895 et 18 octobre 1898 précités) ; ici en effet, rien ne sort du patrimoine du concessionnaire et ses travaux ne sont que la cause indirecte et non voulue de l'enrichissement de certains tiers.

Les décrets-lois de 1935 ont, à leur tour, permis l'expropriation des immeubles qui, en raison de leur proximité d'un ouvrage public projeté, doivent retirer de l'exécution des travaux une plus-value actuelle et certaine dépassant quinze pour cent. La procédure de cette expropriation apparaît encore plus compliquée que la procédure ordinaire ; on n'ose trop espérer qu'elle ait plus de succès que les précédentes.

Au surplus, les décrets de 1935 ne sauraient être appliqués aux entreprises d'énergie hydraulique car aucune de leurs dispositions sur ce point ne vise la loi de 1919 ; les procédures sont complètement différentes et ne ressortissent pas des mêmes juridictions.

Ils ne peuvent à plus forte raison avoir effet au profit des autres entreprises privées d'utilité publique.

Il ne nous reste à examiner que des questions de compétence.

Elles sont assez simples pour les mines et les sources d'eaux minérales.

Pour les mines, l'article 46 de la loi du 21 avril 1810 attribue compétence au Conseil de Préfecture sur toutes les ques-

tions d'indemnités à payer à raison des recherches ou travaux antérieurs à l'acte de concession.

Mais cette compétence ne vise que les travaux dont les concessionnaires peuvent profiter (Conseil d'Etat, 19 juillet 1907. S. 1909. 3. 152).

Par contre, l'article 43 de la loi du 27 juillet 1880 dit que les contestations relatives aux indemnités dues pour occupation par le concessionnaire durant moins d'un an, ou pour acquisition exigée par le propriétaire, seront réglées par les Tribunaux civils.

La juridiction civile est également compétente pour fixer la réparation des dommages qui peuvent être causés par les travaux des mines ou leur exploitation, car ces travaux n'ont pas le caractère de travaux publics (Conseil d'Etat 2 décembre 1904 et Tribunal des Conflits 3 juin 1905. S. 1906-3-65 et Conseil d'Etat 8 novembre 1911, S. 1914. 3.67) ; et cela alors même que les dommages aient été causés à des ouvrages publics (arrêt précité du 8 novembre 1911).

Pour les sources d'eaux minérales, l'article 10 de la loi du 14 juillet 1856 dit que les dommages dus par suite de suspension, interdiction ou destruction de travaux, dans les cas prévus par les articles 4, 5 et 6, ainsi que ceux dus à raison de travaux exécutés en vertu des articles 7 et 9 seront réglés à l'amiable ou par les Tribunaux ; et il faut entendre par là les Tribunaux de Droit commun donc les Tribunaux civils.

Il en sera de même pour les dommages qui pourront être causés par les travaux des propriétaires des sources ou par leur exploitation, ces entreprises étant de droit privé.

Toutefois, lorsque ces sources appartiennent à l'Etat, aux Départements ou aux Communes, leurs travaux constituent des travaux publics ; dès lors le Conseil de Préfecture est

compétent pour apprécier les dommages causés aux tiers par leur exécution (Conseil d'Etat 8 avril 1866 S. 67-2-127) ; et l'exploitation de ces sources par une société fermière, substituée à une commune par la concession qui lui a été faite, constitue l'exploitation d'un service public (Toulouse 10 février 1919. S. 1922-2-89 annoté par M. le Professeur Mestre).

En ce qui concerne les entreprises de distribution d'énergie électrique et les entreprises d'utilisation d'énergie hydraulique, les règles de compétence sont plus complexes. Elles ont donné lieu à une jurisprudence abondante et parfois assez incertaine. Nous n'en examinerons que l'essentiel.

Il convient d'abord d'établir trois principes :

1°) Les travaux des distributions d'énergie électrique sont sans conteste des travaux publics, qu'il s'agisse de l'installation principale ou d'ouvrages accessoires (Conseil d'Etat 17 novembre 1933-S. 1934-3-35 et Cass. Civ. II janvier 1937. S. 1937-1-101).

Ceux des entreprises d'énergie électrique ont le même caractère d'après l'arrêt Sigalas rendu par le Conseil d'Etat le 22 juin 1928 et rapporté au chapitre VI.

Si l'on tient la théorie de cet arrêt pour certaine et définitive, il faut donc appliquer les règles des travaux publics à ces deux catégories d'entreprises privées.

2°) Si des dispositions spéciales s'écartent de ces règles générales, elles doivent être appliquées restrictivement. Revenons en effet à cet arrêt du 22 juin 1928.

Nous avons signalé que les époux Sigalas demandaient des dommages et intérêts pour réparation du préjudice causé par des abatages d'arbres pendant une occupation temporaire autorisée pour études et travaux préparatoires, et prétendaient que la juridiction civile seule avait compétence

pour fixer le montant de l'indemnité, en vertu de l'avant-dernier alinéa de l'article 4 de la loi du 16 octobre 1919.

A ce moyen, le Conseil d'Etat a répondu en ces termes :

« Considérant, il est vrai, que l'article 4 prévoit que pour les servitudes qu'il envisage, la compétence sera celle des Tribunaux judiciaires ; mais que cette compétence, tout exceptionnelle, doit être limitée strictement aux cas énumérés par ledit article ; que, dans toutes les autres circonstances, les demandes d'indemnités pour dommages causés par les travaux du concessionnaire doivent être portées devant le Conseil de Préfecture ; considérant que les dommages causés par l'occupation de terrains pour travaux d'études préliminaires ne sont pas visés audit article 4 ; que, dans ces conditions, le règlement d'administration publique du 20 janvier 1923 pris pour l'application de l'article 28 de la loi du 16 octobre 1919, a pu légalement reconnaître la compétence du Conseil de Préfecture pour statuer sur les demandes d'indemnité formées à raison des opérations de nivellement et de mensuration qu'exécutait le demandeur en concession auquel le concessionnaire doit être assimilé, en vue de déterminer l'emplacement des ouvrages définitifs ».

Le Conseil d'Etat a donc retenu la compétence administrative.

Nous nous permettons ici une observation.

Si l'on déduit les conséquences logiques de cette décision, on arrive à des résultats assez déplorables.

Un même propriétaire peut avoir droit à des indemnités d'abord à raison de l'occupation temporaire de son terrain, puis à raison de servitudes légales exercées sur ce même terrain ou d'autres lui appartenant. Il sera obligé de saisir deux juridictions, administrative et judiciaire, et de faire

désigner des experts par les deux Tribunaux pour évaluer chaque dommage séparément.

Cette complexité de procédures n'était certainement pas voulue par le législaetur de 1919 qui, au contraire, dans un but de simplification et d'économie, dit au même article : « il sera procédé devant ces tribunaux (civils) comme en matière sommaire et, s'il y a lieu à expertise, il pourra n'être nommé qu'un seul expert ».

Nous retrouvons ici l'influence malheureuse de la loi du 28 pluviose an VIII, qui attribuait compétence au Conseil de Préfecture pour la connaissance des dommages causés par l'exécution des travaux publics, au lieu de l'attribuer aux tribunaux judiciaires.

C'est en tout cas une critique de plus à enregistrer contre l'arrêt du 22 juin 1928.

3°) Lorsque pour la solution d'un litige au fond, il est nécessaire de statuer sur la validité d'un acte administratif ou de l'interpréter, la juridiction civile doit surseoir à statuer jusqu'à ce que ces questions préjudicielles aient été tranchées par la juridiction administrative. C'est là une disposition contraire au principe que le juge de l'action est juge de l'exception ; mais elle est imposée par les règles de la séparation des pouvoirs, qui sont d'ordre constitutionnel (Tribunal des Conflits 18 décembre 1933. S. 1934-3-49 et 6 juin 1934. S. 1935-3-57 avec notes de M. le Professeur Mestre et de M. le Président Tortat).

Mais encore faut-il que la contestation soit sérieuse, par exemple qu'il s'agisse d'interpréter des dispositions obscures et ambiguës ; il n'y aurait pas lieu à sursis, malgré la contestation élevée sur leur sens et leur portée, quand elles sont suffisamment claires et précises pour rendre inutile une in-

interprétation proprement dite. (Cass. 25 mars 1935. D. P. 1937-1-17).

Dans le cas spécial de l'article 4 de la loi de 1919 sur l'énergie hydraulique, la Cour de Cassation est en opposition complète avec le Tribunal des Conflits.

Elle avait décidé déjà par arrêt du 2 mars 1931 (S. 1931-1-163) qu'il appartenait à la juridiction civile de statuer sur *toutes* les contestations soulevées par cet article 4 et par suite sur la validité d'un arrêté préfectoral autorisant l'exercice d'une servitude légale ; et elle a maintenu cette jurisprudence par autre arrêt du 13 juillet 1937 (S. 1937-1-366).

Sur ce point particulier, la question reste à trancher.

Sous réserve de l'application de ces principes nous devons rechercher quelles sont les juridictions compétentes :

1°) Pour fixer les indemnités dues aux propriétaires à raison de l'exercice des servitudes légales d'utilité publique.

2°) Pour statuer sur les litiges qui peuvent naître entre les concessionnaires et les propriétaires intéressés ou les tiers, à raison des dommages causés par leurs travaux publics au cours de leur exécution ou après leur achèvement.

I

Pour les distributions d'énergie électrique, les indemnités dues à raison des servitudes d'appui, de passage ou d'ébranchage sont, aux termes de l'article 12 de la loi du 15 juin 1906, réglées en premier ressort par le Juge de Paix. La même compétence s'applique évidemment aux coupes d'arbres autorisées aussi, depuis le décret-loi du 12 novembre 1938.

Pour les usines d'énergie hydraulique, les indemnités auxquelles pourra donner lieu l'exercice des servitudes légales et les contestations que pourront soulever ces servitudes

sont de la compétence de la juridiction civile en vertu de l'article 4 de la loi du 16 octobre 1919. Mais souvenons-nous que le Conseil d'Etat interprète cet article d'une façon très restrictive.

II

En ce qui concerne les dommages causés aux propriétaires ou à des tiers, en cours d'exécution des travaux ou après leur achèvement, il faut établir des distinctions.

S'agit-il de dommages causés par l'exécution des travaux ou par leur défaut d'entretien ?

Ce sont alors les Tribunaux administratifs qui sont compétents.

La jurisprudence de la Cour de Cassation et du Conseil d'Etat sont formelles et conformes (Conseil d'Etat, 10 juin 1921, S. 1921 3-49 — Cass. 3 décembre 1923 S. 1924 1-289 et note de M. Mestre — Conseil d'Etat 13 juillet 1935 — Gaz Pal. 1935-2-672 et 3 avril 1936, S. 1937-1-101 — Tribunal des Conflits 26 mai 1924, S. 1926-3-46).

Il en est de même s'il s'agit d'ordonner la suppression ou la modification d'ouvrages constituant des travaux publics (Cass. Civ. 6 mai 1930, S. 1930-1-312 et 25 juin 1934, S. 1935-1-130) à la condition bien entendu que ces ouvrages aient été régulièrement établis.

Notons que la responsabilité des dommages causés par l'installation ou l'entretien des travaux des entreprises de distribution d'énergie électrique ou d'utilisation de l'énergie hydraulique, existe même en l'absence de toute faute relevée contre le concessionnaire ; elle résulte de l'existence même des ouvrages qui sont dangereux par leur nature : ici une responsabilité objective est substituée à la responsabilité quasi-délictuelle (Conseil d'Etat 12 janvier et 17 mai 1934, S. 1934-3-81).

S'agit-il au contraire de dommages causés par une faute ou négligence commises dans l'exploitation d'un ouvrage public ?

L'article 1382 du Code civil reprend alors son empire et le litige ressort des Tribunaux de Droit commun (Cass. 24 janvier 1923 Gaz. Pal. 1923-1-356 et Cass. 8 juin 1937, S. 1937-1-347).

Au surplus les Tribunaux civils sont également seuls compétents pour la fixation des indemnités dues à raison des emprises faites illégalement ou irrégulièrement (Cass. 4 Novembre 1930, S. 1931-1-28 et Conseil d'Etat, 28 octobre 1927, S. 1928-3-1). En ce cas en effet la responsabilité résulte d'un quasi-délit.

Rappelons enfin que les demandes reconventionnelles ne sont pas admises devant la juridiction administrative. Ce principe déjà établi par une jurisprudence constante, notamment par arrêt du Conseil d'Etat du 23 Janvier 1924, a été confirmé par l'arrêt Sigalas du 22 juin 1928 (S. 1928-3-113 avec note de M. Hauriou).

Cela encore n'est pas fait pour rendre simple et facile la solution des litiges.

En définitive, les règles de compétence en cette matière présentent un tel enchevêtrement et une telle complexité qu'un justiciable n'est jamais bien sûr de frapper à la porte du Tribunal qui doit réellement connaître de son différend ou de sa réclamation. Il peut et doit toujours craindre de se trouver pris dans un maquis dont il cherchera vainement les issues, même après avoir épuisé, à grands frais, tous les degrés de juridiction. S'il triomphe devant la Cour de Cassation, il pourra succomber devant le Conseil d'Etat et inversement.

Comme nous l'avons indiqué déjà, ces inconvénients ré-

sultent tous de la loi de pluviöse an VIII que la juridiction administrative semble avoir étendue au-delà de ce que le législateur avait pu prévoir.

A cette époque d'ailleurs, il n'y avait même pas encore de loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; et celle-ci était entièrement administrative.

Cette loi de pluviöse n'avait pas en vue les travaux publics mais la division et l'administration du territoire et les attributions du Préfet, du Conseil de Préfecture, du Conseil Général, etc...

Son article 4, pour les parties seules qui nous intéressent, dispose : « Le Conseil de Préfecture prononcera : ...

Sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'Administration concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés.

Sur les réclamations des particuliers qui se plaindraient de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'Administration.

Sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres travaux publics... ».

Sur le premier paragraphe, il ne saurait y avoir de discussion : il appartient assurément à la juridiction administrative d'interpréter et de faire exécuter les actes administratifs.

Il n'en est pas de même des deux autres paragraphes.

Tout d'abord, il a fallu interpréter le second qui paraît bien exclure expressément la compétence du Conseil de Préfecture pour les dommages provenant du fait de l'Administration ;

La doctrine et la jurisprudence ont reconnu que cette ré-

daction défectueuse s'expliquerait par une erreur commise dans la réunion, en un seul, des articles 4 et 5 de la loi des 7-11 septembre 1790, et que les mots « et non du fait de l'Administration » devaient être interprétés comme s'il y avait « bien que ce ne soit pas du fait de l'Administration ».

Au surplus, en soumettant au Conseil de Préfecture les torts et dommages procédant du fait *personnel* de l'entrepreneur, la loi de Pluviose ne paraît viser que ceux causés par une faute et non ceux causés nécessairement par l'exécution de travaux publics.

Quant au troisième paragraphe, il ne s'appliquerait, d'après son texte même, qu'aux terrains pris ou fouillés pour les travaux publics. Or, pour les terrains pris, tout le monde reconnaît que la loi de Pluviose ne les concerne plus et a été abrogée sur ce point par les lois postérieures sur l'expropriation.

Il ne resterait donc, rentrant dans la compétence du Conseil de Préfecture, que les indemnités dues pour dommages aux terrains qui ont été l'objet de fouilles, à l'exclusion de tous autres travaux. La jurisprudence ne s'en est pas tenue là et, après de longues divergences entre la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat, elle a étendu cette compétence à tous les dommages causés par les travaux publics quelle que soit la nature de ces travaux, et qu'il s'agisse de dommages temporaires ou de dommages permanents.

Cependant, le Conseil de Préfecture est une juridiction d'exception : les lois lui attribuant compétence devraient donc être interprétées restrictivement. L'on peut se demander ce qu'il en adviendrait si la Cour de Cassation, ne faisant d'ailleurs en cela que revenir à son ancienne jurisprudence, interprétait de nouveau la loi de Pluviose aussi restrictivement que le Conseil d'Etat interprète lui-même,

comme nous l'avons vu, l'article 4 de la loi du 16 octobre 1919.

Il semble qu'à tous égards, il conviendrait de délimiter plus nettement les compétences des tribunaux judiciaires et administratifs, en maintenant chacun dans les attributions qui résultent de sa nature et de son but.

La juridiction administrative serait ainsi limitée à l'examen de la légalité des actes administratifs, à leur interprétation à l'égard de tous, et à leur exécution dans les rapports entre l'Administration et les entrepreneurs.

A la juridiction civile au contraire, en sa qualité de gardienne de la propriété privée, il appartiendrait de fixer les dommages dûs pour quelque cause que ce soit, sauf à elle à surseoir s'il convenait de statuer au préalable sur des questions préjudicielles rentrant dans la compétence des tribunaux administratifs.

Il y a quelque chose d'un peu anormal à obliger un citoyen lésé à porter sa demande devant l'autorité même qui est cause du dommage, soit directement, soit indirectement en ordonnant ou approuvant des travaux.

Il est au surplus quelque peu abusif d'obliger ce même citoyen à des déplacements souvent onéreux pour aller devant un Conseil interdépartemental éloigné de son domicile, alors qu'il trouverait tout près son Juge de Paix ou un Tribunal civil dont l'impartialité et l'esprit de justice sont au-dessus de toute critique.

Aussi bien de nombreux pays ignorent-ils cette dualité de juridictions.

Un grand pas a été fait dans ce sens en rendant le Tribunal civil juge d'appel des décisions de la commission d'évaluation, et en chargeant la juridiction civile de régler les

indemnités dues à raison de l'exercice des servitudes d'utilité publique, qui participent à la fois de l'occupation temporaire et de l'expropriation.

Les règles qui leur sont appliquées pourraient être étendues ; les résultats déjà obtenus semblent devoir y engager le législateur.

CONCLUSION

Nous arrêterons là cette étude.

Depuis la Déclaration des Droits de l'Homme et le Code Civil, des brèches assez sérieuses ont été faites dans les principes qui régissaient l'expropriation ; et il est vraisemblable que ces brèches seront encore élargies.

Les lois que nous avons examinées ont délégué des pouvoirs et des attributs de la puissance publique à certaines entreprises créées par des initiatives privées dans le but d'abord d'assurer des bénéfices à leurs propriétaires, mais qui, par la suite, se sont révélées indispensables pour satisfaire des besoins sociaux importants.

Conscientes de leur utilité et même de leur nécessité, ces entreprises ne s'étaient pas pliées sans résistance à des règlements restrictifs ; elles s'étaient emparées d'autorité, et de plus en plus largement, de droits qui leur étaient nécessaires à l'encontre des propriétés privées. Souvent d'ailleurs elles y avaient été encouragées par les intéressés eux-mêmes qui tenaient à profiter des services qui leur étaient offerts.

Aussi bien peut-on dire que, si le législateur a pris des dispositions qualifiées de hardies, il avait été précédé et entraîné dans cette voie par les exigences du progrès humain. Il a en somme, surtout si l'on envisage les servitudes légales

d'utilité publique, fréquemment légitimé des agissements qui étaient manifestement abusifs d'après les lois existantes, mais qui s'imposaient cependant. Il l'a fait sans lèser gravement les intérêts privés et en assurant le paiement des indemnités raisonnables. Il n'y avait pas d'autre moyen pour vaincre des obstructions d'autant plus regrettables que, généralement, elles ne trouvaient leur cause que dans des idées de spéculation excessive.

Nul ne saurait s'en plaindre de bonne foi.

Considérons dans leur ensemble les résultats déjà obtenus et ceux qui sont dès à présent acquis pour l'avenir.

L'exploitation des mines s'est étendue et perfectionnée ;

Les richesses constituées par les chutes d'eaux ont été de mieux en mieux aménagées et leur exploitation s'étend chaque jour ; on peut espérer que bientôt elles satisferont à tous les besoins sociaux et privés et compenseront la pénurie du charbon en France.

Les réseaux de distribution d'électricité couvrent actuellement la presque totalité du territoire et s'étendent jusqu'aux plus modestes hameaux.

Au surplus, toutes les usines de production d'énergie électrique, par quelques moyens que ce soit, et celles de distribution sont reliées entre elles en vertu de la loi du 19 juillet 1922, et constituent un ensemble tel que les défaillances momentanées d'une entreprise peuvent être immédiatement couvertes par l'appoint des autres, et que la totalité de l'énergie produite peut être répartie suivant les nécessités dans toutes les régions du pays.

Enfin, toutes les concessions ne sont que temporaires.

Dans un avenir relativement prochain, toutes reviendront gratuitement à l'Etat.

Elles représentent, certes, une richesse de vaste ampleur

dont la Nation est dès à présent nu-propriétaire. Les entreprises privées auront ainsi concouru, pour une large part, à l'accroissement du patrimoine commun.

L'œuvre accomplie, si elle n'est pas parfaite, ne manque ni de grandeur, ni d'harmonie.

28 Avril 1939.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSY.

VU :
Le Président de thèse,
G. SCELLE.

VU :
Le Doyen :
C. RIPERT.

BIBLIOGRAPHIE

- BATBIE. — *Traité théorique et pratique de Droit public et administratif*.
- Th. DUCROCQ. — *Cours de Droit administratif*, 7^e édition, 1898.
- Maurice HAURIU. — *Précis de Droit administratif et de Droit public*, 12^e édition, Paris, 1933, Sirey.
- H. BERTHELEMY. — *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e édition, 1933, Rousseau à Paris.
- G. BAUDRY. — *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, d'après la nouvelle législation des Décrets-lois (Les Cahiers administratifs publiés sous la direction de M. A. Mestre, N^o 17 et 17 bis, 1937, Sirey).
- Philippe COMTE. — *Essai d'une théorie d'ensemble de la concession de service public*, 1934, Sirey.
- Ange BLONDEAU. — *La concession de service public*, 1933, Dalloz.
- M. MIREAUX. — *La gestion publique et la gestion privée des entreprises*, 1929, Sirey.
- Louis AGUILLON. — *Législation des Mines en France*, 1903, Librairie polytechnique.
- F. NANDIER. — *Traité théorique et pratique de la législation et de la jurisprudence des Mines, des Minières et des Carrières*, 1877, Sirey.
- Edmond BOCQUET. — *Les modifications récentes apportées à la législation minière*, 1924, Dalloz.
- Marcel ONDEDIEU. — *Le permis d'exploitation de Mines*, 1932, Sirey.
- Edme GUÉRIN. — *Affranchissement de la responsabilité de la mine vis-à-vis de la surface*, 1900, Sirey.
- Robert TEZENAS DU MONTCEL. — *La mine et les dégâts de surface*, 1930, Dalloz.
- Code des Lois politiques et administratives*, Dalloz, Tome III. *Protection des sources minérales et thermales*.
- Etienne CARPENTIER. — *Code de distribution d'électricité* (énergies thermique et hydraulique), 1926, Sirey.
- Achille MESTRE. — *Propriétaires et C^{ies} de distribution d'énergie électrique*, 1925, Sirey.
- J. L'HUILIER. — *Législation des distributions d'énergie électrique*, 1936, Sirey.
- Pierre JOLLY. — *Le nouveau régime légal des distributions d'énergie électrique*, 1925 et 1928, Sirey.
- Louis DUPRÉ LA TOUR. — *Le régime juridique des lignes de transport à haute tension*, 1932, Sirey.

- Jacques GOSSET. — *Distributeurs d'électricité et usagers*, 1937, Sirey.
- REMAURY et TROLLEY DE PRÉVAUX. — *Electricité. Notions de droit et décisions de jurisprudence*, 1927, Sirey.
- D. COLOMBET. — *Des droits des distributeurs d'énergie électrique vis-à-vis des propriétaires*, 1925, Sirey.
- Binet TARBET DE VAUX-CLAIRS. — *La distribution d'énergie électrique par permission de voirie*, 1937, Sirey.
- Achille MESTRE. — *La jurisprudence de la houille blanche*, 1939, Sirey.
- Achille Mestre. — *La submersion des berges par un concessionnaire de chute d'eau*, 1935, Sirey.
- J. L'HUILIER. — *Législation des forces hydrauliques*, 1928, Sirey.
- Gaston MESTRE. — *Le concessionnaire de chute d'eau et les propriétés privées*, 1934, Sirey.
- Augustin REMAURY. — *Houille blanche. Notions de droit et décisions de jurisprudence*, 1929, Sirey.
- P. GAILLAND. — *Des usines hydro-électriques alimentant des entreprises déclarées d'utilité publique*, 1931, Sirey.
- P. BELLOTEAU. — *La nature juridique des travaux d'aménagement des chutes d'eau*, 1930, Sirey.
- BLAEVOET. — *Des atteintes à la propriété à raison des travaux publics, notamment pour la production et la distribution d'énergie électrique*, 1930, Sirey.
- Bulletin des usines électriques*, 26, Rue de la Baume, Paris.
- Etienne CARPENTIER. — *Code métropolitain de l'expropriation pour cause d'utilité publique et de l'aménagement de l'extension et de l'embellissement des villes*, 1926, Sirey.
- M. FÉLIX. — *L'activité économique de la commune : Les régies communales ; participation des communes à des entreprises privées* (Cahiers administratifs précités, Nos 6 et 7, 1932).
- J. DUPEYRAT. — *L'équipement d'une commune rurale* (Cahiers administratifs précités, N° 9, 1932).
- Pierre LAROCHE. — *Les usagers des services publics industriels*, 1933, Sirey.
- M. BOUSQUET. — *Des servitudes de droit administratif*, 1931, Sirey.
- LE SOURD. — *L'expropriation des plus-values indirectes résultant des travaux publics*, 1930, Sirey.
- Jean APPLETON. — *Traité élémentaire de contentieux administratif*, 1936, Dalloz.
- Charles PIGNIER. — *Principes de la compétence en matière de responsabilité administrative*, 1932, Sirey.
- Louis DELBEZ. — *La compétence contentieuse en matière d'emprises administratives sur les propriétés privées*, 1926, Sirey.
- F. SANLAVILLE. — *La propriété dans ses rapports avec l'Administration. Dépossession et dommages*, 1923, Sirey.
- André MATHIOT. — *Les accidents causés par les travaux publics*, 1934, Sirey.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER.	
Aperçu historique sur l'expropriation et sa procédure : Droit Romain, Ancien Droit, Déclaration des Droits de l'Homme, Code Civil, Lois des 28 pluviôse, an VIII, 8 mars 1810, 3 mai 1841, 6 novembre 1918 et Décrets-Lois des 8 août 1935, 30 octobre 1935 et 17 juin 1938	7
CHAPITRE II.	
Expropriation par la Loi elle-même au profit de certaines entreprises privées :	
Mines. Loi du 21 avril 1810.	
Sources d'eaux minérales. Loi du 14 juillet 1856.	
Observations sur ces lois	17
CHAPITRE III.	
Expropriation par les entreprises privées elles-mêmes :	
Mines. Loi du 27 juillet 1880.	
Distributions d'énergie électrique. Loi du 15 juin 1906.	
Energie hydraulique. Loi du 16 octobre 1919.	
Eaux minérales. Loi du 24 septembre 1919.	
Syndicats agricoles et professionnels.	
Autres entreprises privées.	
Expropriations spéciales d'urgence :	
a) Article 4 de la Loi du 16 octobre 1919. Cet article a-t-il été modifié par suite des Décrets-lois de 1935	
b) Décrets-lois du 30 octobre 1935 et du 17 juin 1938	29
CHAPITRE IV.	
Un succédané de l'expropriation.	
Les servitudes légales d'utilité publique :	
Mines, droit d'occupation.	
Eaux minérales : Périmètre de protection, occupation de terrains, travaux de sondage, de captage et de conduite.	
Electricité : Etablissement de supports et ancrages ; Passage des lignes et canalisations ; Propriétés closes ; Ebranchage	

et coupe des arbres. Indemnités ; prescription de l'action. Loi de Finances du 13 juillet 1925 et entreprises de distributions subventionnées.	
Energie hydraulique : Occupation de terrains. Extraction de matériaux. Submersion des berges ; controverses relatives aux berges	51
CHAPITRE V.	
Conditions nécessaires pour que les entreprises privées puissent exproprier et exercer les servitudes légales.	
Emprises illégales et voies de fait. Leurs sanctions. Démolition des ouvrages effectués	71
CHAPITRE VI.	
Situation juridique des immeubles expropriés par les entreprises privées et des emprises résultant de l'exercice des servitudes légales.	
Distributions d'énergie électrique.	
Sources hydrominérales.	
Mines : Lois du 13 juillet 1911 et du 9 septembre 1919.	
Energie hydraulique : Loi du 16 octobre 1919.	
Cessions et changement de concessionnaires des mines et des entreprises d'énergie hydraulique. Hypothèques grevant les biens de ces entreprises. Arrêt du Conseil d'Etat du 22 juin 1928	85
CHAPITRE VII.	
Fixation des indemnités.	
Indemnités de plus-value.	
Règles de compétence	101
CONCLUSION	121
BIBLIOGRAPHIE	125

